STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

SEXTONDE ÅRGÅNGEN

1913

LUND
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

LUND 1913
HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI

Innehåll.

Uppsatser.

Litteratur.

Strödda meddelanden.

Förslaget om allmän pensionsförsäkring.

Af

Professor **Pontus Fahlbeck.**

För tredje gången framlägges ett förslag till lösning af det svåra problemet att medelst allmän försäkring bereda arbetarne och andra ekonomiskt svagt ställda trygghet mot nöd vid invaliditet och på ålderdomen. De båda föregående förslagen, af 1889 och 1893, af hvilka det förra afsåg allmän folkpensionering vid 60 år genom självförsäkring, det senare efter tyskt mönster invaliditets- och ålderdoms (vid 70 år)-försäkring för arbetare allenast, ha icke ledt till resultat. Därför är önskan, att nu, då för tredje gången ett dylikt förslag framkommer, det må bära frukt, säkerligen allmän. Äfven det förhållandet, att under tiden, sedan frågan först togs upp hos oss, i flera andra länder densamma fått sin lösning eller är på väg att få det, bidrager att öka otåligheten. Frågan befinner sig alltså vid den för alla stora reformer i Sverige kritiska tidpunkt, då trögheten slår om i hetsighet, och man obesedt tager hvad som sist bjudes, blott för att få ett slut på saken. Den hast, hvarmed den officiella granskningen af kommitterades förslag enligt regeringens påbud skolat verkställas, liksom löftet i trontalet om förslagets omedelbara framläggande äro förebud härutinnan, som icke kunna misstydas. Äfven det sätt, hvarpå förslaget mottagits af den allmänna meningen, såsom denna ger sig till känna i pressen, visar, att vi nu stå vid sagda kritiska punkt.

Det är under dessa förhållanden så mycket viktigare, att den enskilda granskningen gör sin plikt. Åtskilliga sådana gransk-

ningar föreligga redan, hvilka hvar på sitt sätt lämnat betydelsefulla skäl för den i en så stor fråga nödvändiga eftertänksamheten. I det följande skola äfven vi ägna förslaget några kritiska anmärkningar, hvilka dock af flera skäl inskränka sig till de allmänna grunder, hvarpå detsamma är byggdt.

Förslaget kallas förslag om »pensionsförsäkring». Med denna benämning förbinder man gärna en föreställning, att de däri inbegripna, om ej helt och hållet, så dock hufvudsakligen genom egna bidrag bereda sig pension. Detta är emellertid endast till en mindre del fallet. Ej få erhålla sålunda pension under namn af »understöd» utan att ha lämnat något bidrag alls. Och den stora mängden, som gifvit det årliga 2-kronorsbidraget, men vid pensioneringens ikraftträdande ingen annan inkomst har, bidrager blott med $^1/_6$ till pensionen och får $^5/_6$ däraf som gåfva under namn af »pensionstillägg». Slutligen får äfven det mindre antal personer, som själfva erlagt 7 eller 12 kr. pr. år, under samma förhållanden öfver hälften af pensionen till skänks. Hafva vederbörande invalider själfva någon inkomst minskas detta pensionstillägg, tills det vid 300 kr:s egen inkomst för man och 250 kr:s för kvinna upphör. Men sistnämnda kategorier bilda ett fåtal i jämförelse med dem, som få allt eller det mesta genom tillskott af det allmänna. En sammanställning af de bidrag, som de s. k. försäkrade lämna, och det allmännas tillskott, om förslaget 1907 varit till fullo genomfördt, bestyrker detta. Medan de förra med en årlig insats af 8,3 milj. kr. skulle efter försäkringstekniska grunder uppgå till ungefär 19 milj. kr., stiger det senare till ej mindre än 31,7 milj. kr. för år.

Benämnes förslaget *e potiori parte*, efter dess största innebörd, så bör det heta icke »försäkring» utan »pensionering». Ty sådan är dess grundkaraktär, om det ock här som mestadels eljest visar sig vara en kompromiss mellan motsatta principer. Däremot är i och för sig ej så mycket att anmärka. I en sak som denna, där så många olika hänsyn måste tagas, är knappt annat möjligt. Men ett spörsmål blir det alltid, huru mycket som den ena principen fått råda framför den andra. Därom måste meningarna helt naturligt bli delade. Och just här är den punkt — själfhjälp eller statshjälp — där min uppfattning mest afviker

från kommitterades. Det är ock hjärtpunkten uti hvarje förslag af denna art.

Självhjälp eller hjälp af andra, försäkring eller pensionering — det är de båda motsatta utvägar, man har att välja på vid arbetarefrågans och öfverhufvud den sociala frågans lösning. Den förra principen, självhjälp, har allmänt följts i fråga om kortvarig sjukdom; den andra, understöds- och pensioneringsprincipen, lika allmänt vid invaliditet genom olycksfall i arbetet, hvarvid likväl arbetsgifvarne, icke staten bära kostnaden. Det är beträffande öfriga fall af orkeslöshet och däraf följande oförmåga att försörja sig själf, främst åldersinvaliditet, som åtgärderna och förslagen gå åt olika håll. Medan Tyskland och efter det åtskilliga andra länder lösa problemet genom samverkan af arbetare, arbetsgifvare och staten, har man först i Danmark, sedan i de angelsachsiska länderna och Frankrike slagit in på den rena statshjälpens väg. Dock gäller detta hufvudsakligen ålderdomspensionering, icke de före viss ålder invalida. I vårt västra grannland, Norge, har åter just i dagarna framkommit ett förslag om nästan uteslutande självförsörjning i alla dessa fall. Meningarna gå, som man häraf ser, utom i fråga om sjukdom och olycksfall i arbetet, i rakt motsatta spår beträffande denna kardinalpunkt i problemets lösning.

Kommittén har icke upptagit denna stora principfråga till debatt. Öfverhufvud är motiveringen af dess förslag ytterst knapphändig, utom beträffande de matematiska beräkningarna, som däremot äro synnerligen uttömmande och öfvertygande. Att icke enbart understöd af det allmänna föreslås, motiveras flerstädes med de oöfverstigliga kostnader detta skulle medföra. Däremot får man mycket litet veta, hvarför kommittéen öfverhufvud anlitat statshjälp i den omfattning som skett, och som stundom kommer en att tycka, att försäkringsbidraget — 2 kr. för den stora massan af deltagare — är till blott för att ge det hela sken af självhjälp, som det dock jämförelsevis litet är. De enda skäl af principiel natur för detta förfarande, som jag kunnat finna, är den uppfattning, som äfven Lloyd George anförde, då han genomdref sitt förslag om ålderspensioner i England, att den som under ett långt lif arbetat för sig och de sina och därvid slitit ut sig har

utfört ett samhällsnyttigt verk, som ger rätt till understöd, hvilket icke får utgå i förödmjukande former, såsom det på ett ställe heter (I, s. 20). Ett annat skäl med detta besläkladt, som här och hvar kommer till synes i betänkandet liksom sedan uti den offentliga diskussionen, är, att den föreslagna statshjälpen (31 milj. kr.) icke öfverstiger det fattigunderstöd, som nu faktiskt gifves dels af den allmänna fattigvården dels af enskilde försörjningspliktige, samt att det är för samhällets ekonomi i dess helhet likgiltigt, huru detta belopp utgår, och af hvem det betalas. Men såväl för alla enskilde understödspliktige som för de understödstagande är det vida bättre, om staten öfvertager denna understödsplikt, än att den fullgöres så, som nu sker.

Dessa argument innehålla hvar för sig ett försvar för statshjälp, men äro tydligen mycket svaga. De blunda nämligen alldeles för de moraliska och folkpsykologiska vådor, som ligga uti hvarje utan åtskillnad gifven allmosa. Det är ett allbekant faktum i det enskilda lifvet, att sådan hjälp ofta skadar mera än den gagnar. Den förstör hågen till självhjälp, som bör finnas, och gör så den hjälptagande moraliskt sämre. Men skall icke detsamma bli fallet vid en allmän folkpensionering, där den hjälpande är det allmänna i sin vidsträcktaste form, staten? Skall icke på detta sätt hela folket fostras till allmosetagare, så mycket anspråksfullare som samma personer med röstsedeln kunna påverka allmosans storlek? Det är en farlig väg, som man med folkpensioneringen är inne på. Staten kommer att betraktas som en försörjningsanstalt, på hvilken allt större anspråk skola ställas, tills det gamla *panem et circenses*, bröd och förlustelser, bli det suveräna folkets fordran, till skada för det allmänna och fördärf för de enskilde.

Visserligen har icke kommitterades förslag omfattat statshjälpens grundsats så, som skett i Danmark, Australien och England. Tvärtom måste man erkänna, att det med berömvärd försiktighet gått fram på denna väg. Men själfva vägen är farlig, ty den bär bort ifrån självhjälpen, hvilken ock i förslaget inskränkts till ett minimum. Självhjälpen måste dock vara idealet i fråga om afhjälpande af fattigdom, allra helst då det gäller hela folket omfattande åtgärder. Hjälp af andra, vare sig det allmänna eller

enskilde, bör tillgripas, först när hjälp med egna krafter ej förslår eller, såsom beträffande obotligt sjuka, idioter, vanföra m. fl., ej är möjlig. Att gå därutöfver och i st. f. folkförsäkring bjuda folkpensionering, är ett farligt experiment. Det kommer framtiden otvifvelaktigt att utvisa.

Mot dessa invändningar förslå ej de ofvan anförda argumenten för statshjälp. Det är icke likgiltigt, huru de medel utgå, som förslaget kräfver, och hvem som betalar dem. Detta är tvärtom en kardinalpunkt, som man icke undgår genom att hänvisa till, att fattigbördan nu trycker ojämnt och, när den hvilar på understödspliktige enskilda, ofta hårdt. Ty bördan utjämnas ju och aflyftes, hvilken väg man väljer, själfhjälpens eller statshjälpens. Icke heller kan det förhållandet, att mången hederlig arbetare på ålderdomen, när krafterna svika, står utan medel till självförsörjning, försvara att göra honom till statspensionär. Detta förhållande manar till att söka förebygga ett sådant fall genom att bereda honom tillfälle i sin krafts dagar att sörja för sin ålderdom, därest ej arbetsgifvaren, i hvars tjänst han åldrats, pensionerar honom. Ty detta är en naturlig utväg att lösa det föreliggande problemet, som icke bör förbises så, som sker, om det allmänna skall helt eller till större delen öfvertaga försörjningsplikten.

De anförda argumenten förslå ej att begrunda det steg, kommitterade tagit på denna afgörande punkt — själfhjälp eller statshjälp. Det har väl knappt varit meningen heller. Den egentliga grunden till, att valet i denna sak utfallit så som skett, är att söka på ett helt annat håll, nämligen uti spörsmålet om de föreslagna åtgärdernas omfattning. Äfven i den saken förefinnas olika möjligheter. Man kan sålunda afse allenast åldersinvaliderna, eller kraftinvaliderna oafsedt åldern, eller ändtligen alla som ej kunna försörja sig själfva, hvilken än anledningen därtill må vara. Det är det sista kommitterade gjort, och däraf har hela förslaget fått sin karaktär. Det är den allomfattning, förslaget gifvit begreppet *invaliditet*, och den konsekvens hvarmed det fasthållit denna grund, som helt och hållet bestämmer dess utseende. I detta fall ha kommitterade varit principfasta. Man skulle önskat, att kompromissen äfven här fått göra sig gällande.

Om man nämligen under en hatt sammanför alla slag af invaliditet och alla de olika grupperna af hjälpbehöfvande, den vanföre och obotligt sjuke eller psykiskt undermålige och därför hjälpbehöfvande med åldringen, som endast i följd af aftagande krafter är ur stånd att med eget arbete undgå fattigdom och nöd, tvingas man med nödvändighet in på pensioneringsvägen. Ty skola alla dessa med abstrakt jämlikhet hjälpas på samma sätt, utan annan åtskillnad än understödets större eller mindre belopp, så blir det direkta understödet den enda möjliga formen. En stor del af de behöfvande måste nämligen så hjälpas. Behandlingen af denna del, som är den sämre, blir bestämmande för behandlingen af alla. Det är den ledsamma följden af det stränga fasthållandet vid invaliditetens princip utan annat hänsyn.

Att till grund för en folkförsäkring lägga, icke en viss ålder utan invaliditet oafsedt åldern, innebär för visso en stor fördel med hänsyn till de behof, som skola tillgodoses. Men däraf följer icke, att alla invalider skola hjälpas medelst försäkring. Det är till denna oberättigade omvändning, som principens stora utsträckning har ledt. Härigenom har nämligen under försäkringen indragits sådana element, som icke böra komma in uti en allmän folkförsäkring utan på annat sätt bispringas. Af detta har åter, som nämndt, följt den myckna statshjälpen och öfverhufvud alla de fel och svagheter, som anmärkts emot förslaget, såsom den obetydliga egna insatsen, för flertalet 2 kr. pr år (4 öre i veckan) och den ogynsamma ställning, kvinnorna fått.

Detta är i hög grad att beklaga icke blott för själfva saken utan äfven med hänsyn till det stora och utmärkta arbete, som är nedlagdt på förslaget. Men *amicus Plato, amicior veritas.* Huru villigt vi än buga oss för det förtjänstfulla arbete, som af kommitterade och särskildt dess ordförande nedlagts på detta tredje förslag om folkförsäkring, kunna vi dock icke godkänna detsamma i oförändrad gestalt.

* *
*

Hvad är nu att göra?

Innan vi besvara den frågan, först en anmärkning om de fattige, som skola hjälpas, och de olika sätten härför.

Fattigdomens afskaffande är ett ofta förekommande slagord uti den socialistiska propagandan. Äfven de, som blott endels hylla socialismens evangelium, föra det gärna på tungan utan att dock närmare förklara, hvad de mena därmed. Fattigdom är ett relativt begrepp, som kan förstås på många sätt; och de fattige eller hjälpbehöfvande äro af flera olika slag. Fattigdomens begrepp må här lämnas åsido. Blott angående de fattige skola följande erinringar göras.

Indelas de hjälpbehöfvande efter de orsaker, som föranleda deras nödställda belägenhet — och det är den enda riktiga klassificeringen vid en rationell behandling af problemet — så märkas ungefär följande kategorier hjälpbehöfvande eller invalider:

1) idioter och vanföra eller eljest från födelsen abnorma såsom döfstumma, blinda m. fl.;

2) genom sjukdom eller olycksfall arbetsodugliga, af hvilka man åter kan skilja mellan dem, som i arbete hos andra ådragit sig sin ofärdighet, och dem som eljest fått sådan;

3) intellektuellt eller moraliskt undermåliga, som icke kunna eller icke vilja sköta sig och genom eget arbete förtjäna sitt uppehälle såsom vagabonder, drinkare m. fl.;

4) änkor med oförsörjda barn samt i allmänhet barn, som sakna nödig föräldravård;

5) åldrige, som trots skötsamhet icke kunnat för lefnadens höst aflägga en tillräcklig sparpenning och icke på annat sätt få tryggadt underhåll.

En blick på dessa olika slag af behöfvande torde utan vidare säga, att de icke alla kunna eller böra hjälpas på samma sätt. Några grupper, såsom icke blott de föräldralösa eller vanvårdade barnen och de psykiskt eller fysiskt abnorma utan äfven den ganska stora mängden af undermåliga, behöfva utom direkt understöd jämväl vård eller öfvervakande. Andra grupper åter, såsom framför allt åldrige och änkor, som hemfalla åt oförskyldt armod, kunna vanligen sköta sig själfva och böra därför på annat sätt få trygghet mot nöd. Med ett ord fattigdomens problem måste

lösas på olika vägar efter de särskilda orsakerna till densamma och de olika slagen af fattiga.

Den allmänna försäkringen, eventuellt pensioneringen passar icke för de först nämda behöfvande. För dem är en reformerad fattigvård jämte barnavård m. m. bästa utvägen. Om dem gäller icke heller att understöd genom fattigvården skulle vara förödmjukande och kränkande, såsom ofta emot densamma anföres. Det är egentligen blott för ålderdomsinvaliderna och änkorna med barn samt de vid mogen ålder obotligt sjuke, som den nu för tiden så omhuldade allmänna försäkringen är på sin plats. Men vid dess ordnande, särskildt i vårt land, gäller att icke skada eller försumma själfhjälpen och andra utvägar till hjälp.

Därför bör den allmänna folkförsäkringen hufvudsakligen byggas på egna insatser, helst verkställda under en kortare tid i yngre år, då utgifterna för familj äro små och inkomsterna ofta större än det oundgängliga behofvet. Detta föreslogs af den första arbetarekommittén men bör ske under något längre tid t. ex. åldern 16—35 år och annorlunda ordnas med efter åldern växlande men rätt stora belopp. Det nya norska förslaget bygger ju så godt som helt på de försäkrades egna bidrag. Om det kan ske i det fattiga Norge, så bör det med ännu större skäl kunna göras hos oss. Visserligen kunna dessa pensioner icke gerna ge full försörjning, men det behöfver särskildt en allmän åldersförsäkring icke göra. En sådan fordran bottnar i den åskådning, som vill göra alla till statspensionärer och allmosetagare. Den allmänna ålderdomsförsäkringen skall icke ge mer än en måttlig men säker penning att räkna med vid den omtanke om framtida bärgning, som ingen normal man eller kvinna bör slippa undan, däri inbegripet äfven möjligheten af pension af arbetsgifvaren.

Ty detta är en utväg till trygghet mot nöd och fattigdom, hvilken som nämndt icke får förbises. Detta sker emellertid alltför lätt, därest den invaliditetsränta, en allmän folkpensionering ger, icke vunnits med egna krafter. Får den invalide af allmänna medel helt eller till det mesta sitt underhåll, så torde arbetsgifvarne icke längre känna sig förpliktade så, som nu flerstädes är fallet, att pensionera sina arbetare. Därmed hade man släckt en utveckling, som otvifvelaktigt utgör en af de bästa vägarna att

lösa den s. k. arbetarefrågan: nämligen att arbetsgifvaren och företaget sörjer för sina arbetares bärgning vid invaliditet af ena eller andra slaget. En sådan försörjning kan icke verka demoraliserande såsom statspensioneringen. Ty här kännes understödet som lön för utfördt arbete och kan sålunda fattas om ock på en omväg som en frukt af självverksamhet. Samtidigt knyter det arbetaren samman med företaget på ett sätt, som endast kan vara till fromma för ett godt förhållande mellan de båda på hvarandra hänvisade, men nu dessvärre ofta som fiender bekämpande parterna, arbetare och arbetsgifvare. Men allt sådant är för hvarje statspensioneringssystem främmande. Dess sätt att lösa arbetarefrågan och afskaffa fattigdomen atomiserar individerna och generaliserar lösningen i stället för att låta de förra förblifva i sina organiskt gifna förutsättningar och specialisera de senare. I det tyska systemet har man dock sökt upprätthålla eller nyskapa vissa naturliga grupper, inom hvilket det stora försäkringsverket är inramadt. Det är härutinnan att föredraga framför det angelsachsiska. Men ännu bättre vore, om saken ordnades efter nyss angifna riktlinjer.

* * *

Efter dessa antydningar rörande det stora problemets innebörd och generella lösning blir vårt svar på frågan, hvad som nu är att göra, i korthet följande.

Reformera fattigvården genom fattigdistriktets utsträckande till landstingsområdet med bibehållande likväl af kommunerna som vårdare och anställning af fattigvårdsinspektörer samt i öfrigt meddelande af de nya bestämmelser rörande fattig-, sjuk- och barnavård, som anses lämpliga. Öfverför samtidigt på staten hela kostnaden för sinnessjukvården, hvilken nu ofta utgör en tryckande börda för enskilde och för kommunen. Utvidga vidare sjukdoms- och olycksfallsförsäkringarna och framför allt säkerställ den senare genom tryggande förpliktelser från arbetsgifvarnes sida. Genomför slutligen en allmän invaliditets- och ålderdomsförsäkring i begränsad omfattning, ungefär såsom ofvan antydts, med bidrag af det allmänna, utom för förvaltning blott till ett mindre belopp som uppmuntran och ersättning för tvånget.

Med de förarbeten, som äro undangjorda icke blott genom det nu framlagda pensionsförslaget utan ock inom den alltjämt sittande fattigvårdskommittén kan allt detta genomföras inom loppet af ett par år. Marken är beredd i den allmänna meningen i vårt land, oafsedt partiståndpunkt, för en lösning af de svåfvande socialpolitiska frågorna. Faran för oberättigadt uppskof är därför ingen. Största faran är nu, att den bekanta hetsigheten tar öfverhand och vi hufvudstupa antaga en lösning, som vi sedan få ångra och ha svårt att ändra.

Ett konstitutionsprojekt från frihetstiden med en kommentar från Gustaf III:s tid.

Af

Fil. Lic. **Axel Brusewitz.**

Frihetstidens statsrättsliga spekulation kan närmast karakteriseras som en dogmatisk uttolkning af de principer, som lågo till grund för 1720 års regeringsform, och afsåg att teoretiskt rättfärdiga och befästa de maktägande ständernas välde. Alla offentliga kritiska yttringar undertrycktes omsorgsfullt, och de revolutionsförsök, som från konungamaktens sida gjordes, bidrogo endast att ytterligare demonstrera dess vanmakt. Partistriderna voro emellertid ägnade att blotta bristerna i författningen, och mot tidehvarfvets slut, då en verklig upplösning af statsskicket hotade att inträda, hade både hos dess vänner och fiender en insikt om nödvändigheten af reformer alltmer börjat finna utbredning. En friare ton med vissa oppositionella tendenser kan spåras i den nu utkommande, öfverflödande talrika politiska strö- och tidskriftslitteraturen. Ett nytt parti, det s. k. hofpartiet, växer fram, samlande sig kring konungen eller rättare den unge kronprinsens person, och med sträfvanden, som gingo ut på att till konungamaktens förmån åstadkomma större jämvikt i befogenheterna mellan statsmakterna.

En inblick i de reformtankar, hvilka rörde sig inom vissa af tidens politiskt ledande kretsar, lämnar nedanstående kritiska utkast, kalladt »Lagman Ehrencreutzes anmärkningar vid 1720 års regeringsform». Ehuru direkta dateringsuppgifter saknas, är det sannolikt, att projektet härrör från den tid, 1760-talets slut, då

upplösningstendenserna i författningen trädde fram i öppen dag. Författaren, i den anförda rubriken med orätt kallad lagman, var hofrättsrådet och titulärlandshöfdingen Olof Benjamin Ehrencreutz (f. 1702, d. 1772), en man, som deltagit i flera af frihetstidens riksdagar och varit djupt engagerad i partipolitiken. Ehrencreutz tillhörde Hattarne, bland hvilkas ledande krafter han räknades [1], samt var flera gånger ifrågasatt till riksråd utan att dock lyckas blifva vald. Om han haft kunskap om eller varit inveckład i de förhandlingar, som af vissa af hattpartiets chefer inleddes med hofvet 1768, och som ledde till utarbetande af ett förslag till ny regeringsform i början af år 1769 [2], är ovisst. Möjligt är dock, att hans utkast härrör just från denna tid, och att det tillkommit som ett bidrag till de grundlagsförändringsplaner, hvilka stodo på dagordningen inom hattpartiet. Så mycket torde i hvarje fall få anses säkert, att förslaget icke tillkommit, medan partiets maktperiod ännu varade.

En granskning af innehållet i de elfva kortfattade paragrafer, hvari Ehrencreutz sammanfattat sitt program, ger emellertid vid handen, att detta representerar en meningsriktning, som betydligt afviker från den reformplan, som af hofpartiet företräddes. Ehrencreutz' anmärkningar innehålla intet, som innefattar en utvidgning af konungamakten. Hvad rådet angår, skulle detta genom den föreslagna bestämmelsen (§ 8), att det borde vara »ambulatoriskt», och att af dess 18 ledamöter de 6 äldste vid hvar riksdag skulle afgå och ersättas med nya genom val af ständerna »per plurima vota», komma i ett om möjligt ännu större beroende af riksdagen än förut. Någon rubbning af ständernas gamla maktställning har Ehrencreutz ej åsyftat. Den väg, hvarigenom han vill förbättra författningen, är icke desto mindre lika originell som märklig. Målet skulle ernås genom en reformation af den lagstiftande makten själf, hvarigenom denna blefve i stånd att på ett tillfredsställande sätt uppbära sin maktpåliggande roll i statslifvet. Hvad Ehrencreutz afser att drabba, är den största kräftskadan i frihetstidens statsskick, en af de viktigaste orsakerna till dess förfall,

---

[1] *C. G. Malmström*, Sveriges politiska historia från konung Karl XII:s död till statshvälfningen 1772, V s. 83.

[2] Ibid. VI, s. 95 ff.

nämligen ämbetsmannainflytandet vid riksdagarne. Detta skulle ske genom fastställande af ändrade grunder för ständernas sammansättning efter principen, att besutenhet, egenskapen af »bofast man», skulle utgöra villkor för riksdagsmannaskap. »Inge verrkelige ämbetsmän», heter det i § 1, »under hvad sken som hellst, må äga röst och stemma vid riksdagen». Denna princip genomför förslagsställaren med järnhård konsekvens, som synes af §§ 2—5. Förändringarna äro genomgripande både beträffande adel och borgare, mest dock ifråga om prästeståndet, hvilket i sin egenskap af uteslutande ämbetsmannastånd ej längre tillerkännes rang af egentligt riksstånd. I främsta rummet mynnar sålunda Ehrencreutz' projekt ut i en representationsreform, den första af mera omfattande art med kändt ursprung, som skymtar fram i vår författningshistoria [1].

Vi veta ej i hvad mån det Ehrencreutzka utkastet varit bekant för samtiden. Dess yrkanden äro baserade på de erfarenheter, som en af frihetstidens mera framträdande partigängare inhämtat under en lång och skiftesrik politisk bana. Att det ej varit alldeles okändt kan tagas för gifvet, liksom att upphofsmannen ej var ensam om sina åsikter. Liknande uppslag spåras visserligen först ett tjugotal år senare i de författningsplaner, hvilka utarbetades af den aristokratiska oppositionen under Gustaf III. I stort sedt hvila dessa på frihetstidens författningstraditioner. Ehrencreutz' utkast visar, att äfven de reformtankar, som denna opposition afsåg att förverkliga, och bland hvilka en ändring af representationen var den mest betydelsefulla, både hvad beträffar själfva principen och i hufvudsak äfven tillämpningen, härstamma från och höra samman med de traditioner, som de ledande gustavianska oppositionsmännen bevarat från frihetstiden och åter sökte upplifva [2].

---

[1] Om andra ansatser vid 1760-talets slut till en reformering af ståndsriksdagen se *E. Hildebrand*, Svenska statsförfattningens historia, s. 446.

[2] Jfr: Ur kanslirådet Jacob von Engeströms papper. Förslaget till regeringsform jämte därmed samhörande uppsatser och utkast, utg. af *L. Stavenow*, Göteborg 1911, s. 25 ff. Äfven Jacob von Engeström uppställer här jordägandeskap som princip för representationsrätt, ehuru han är mindre rigorös i tillämpningen. I fråga om rådsinstitutionen går Ehrencreutz' förslag igen, så till vida som den Engeströmska regeringsformen

Ett direkt bevis för att de Ehrencreutzka anmärkningarna i en senare tid varit både kända och uppmärksammade lämnar den afskrift, hvarigenom de bevarats till eftervärlden. I anslutning till Ehrencreutz' i paragrafer uppställda utkast finnes här som mariginalanmärkningar vidfogad den nedanstående, med finare stil tryckta kommentaren, hvilken i manuskriptet är försedd med rubriken »Politiske grubblarens påminnelser vid dem». Af en i dessa förekommande uppgift (se nedan s. 21), där det talas om att »i runda 16 år har det förra regeringssättet ej saknats», framgår, att »påminnelserna» äro författade år 1788. Hvem författaren till dessa varit, kan ej med bestämdhet uppgifvas, då manuskriptet saknar hvarje annan ursprungsbeteckning än de båda anförda rubrikerna. Handskriften, ett litet häfte i kvartformat, har ursprungligen tillhört det Cederhjelmska arkivet å Ribbingebäck i Uppland och är genomgående skrifven med Germund Adam Cederhjelms hand, hvilken i senare hälften af 1700-talet var ägare af Ribbingebäck[1]. Skäl finnes alltså att antaga denne som författaren till »påminnelserna». Uteslutet är dock icke, att äfven dessa föreligga i afskrift. Måhända har Ehrencreutz' utkast jämte de kommenterande anmärkningarne ursprungligen tillställts Germund Adam Cederhjelm af hans vida mera politiskt kunnige och intresserade broder Josias Carl Cederhjelm, känd som politiker och partigängare både från frihetstiden och Gustaf III:s tid[2]. Möjligt kan äfven vara,

föreskrifver, att val af riksråd skall af ständerna vid hvarje riksdag företagas, hvarvid de förutvarande kunna helt eller delvis omväljas. (Ibid. s. 10 ff. — Se äfven *L. Stavenow,* Jacob von Engeströms förslag till regeringsform och kungamördarnes författningsprogram, i Historiska studier tillägnade professor Harald Hjärne, Upsala 1908, s. 443. ff.

[1] Genom förskingring af Ribbingebäcks arkiv har detta delvis kommit att hamna på en under Ribbingebäck förut lydande gård, Mjölkebo i Österunda socken, där ifrågavarande handskrift bland andra Cederhjelmska papper påträffats. Af innehafvaren, godsägaren A. Östermark har den välvilligt ställts till mitt förfogande — Hvad handstilen i manuskriptet beträffar, kan anmärkas, att tvenne stilarter äro använda, i det de Ehrencreutzka paragraferna genomgående äro skrifna med svensk stil, under det kommentaren endast i början har samma stil, hvarefter tysk stil användts. Vid jämförelse med bref och uppsatser af Cederhjelm, hvilken växelvis begagnar båda stilarterna, framgår, att handstilen alltigenom är hans.

[2] Om broderna Cederhjelm se *O. Levertin,* En aristokratisk tidningsskrifvare och hans familj. Samlade skrifter, del 9, s. 172 ff.

att denne, som hade nära kontakt med de politiska händelserna och strömningarne, är kommentarens ursprunglige författare, och att den yngre brodern endast verkställt en afskrift af den äldres manuskript [1].

Af innehållet att döma i »den politiske grubblarens» framställning är det sannolikt, att han tillhört oppositionen. Men han är ingen beundrare af frihetstidens statsskick, och Gustaf III har tydligen gjort ett djupt intryck på honom. De Ehrencreutzka reformförslagen bemöter han ganska kritiskt, och ehuru han ansluter sig till besutenhetsprincipen som grund för ständernas sammansättning, vill han ej gå så långt i fråga om tillämpningen som Ehrencreutz och den gustavianska adelsoppositionen. Vissa uttalanden om frihet och jämlikhet tyda på, att han tagit intryck af revolutionsfilosofiens lärosatser. Äfven den engelska författningen har han känt och hämtar därur vissa uppslag för Sveriges vidkommande. Som en kuriositet kan påpekas, att det gamla spörsmålet från principalatsstridens dagar om riksdagsmännens förhållande till kommittenterna åter drages fram, hvarvid författaren uttalar sympatier för den undertryckta åsikten; mera uppseendeväckande nyheter äro hans förslag, att riksdagen bör vara ständigt samlad med blott korta ferier vid jul- och midsommartiden, samt att riksdagsmännens underhåll bör utgå från statskassan. —

Vid återgifvandet af handskriften har normalisering iakttagits i afseende på användningen af stora bokstäfver samt interpunkteringen.

Lagman Ehrencreutzes anmärkningar vid 1720 års regeringsform
samt
Politiske grubblarens påminnelser vid dem.

§ 1.

I allmänhet bör den principen råda, att inge verrkelige ämbetsmän, under hvad sken som hellst, må äga röst ock stemma

[1] De förekommande fåtaliga rättelserna och tilläggen kunna mycket väl vara felskrifningar vid afskrifvandet.

vid riksdagen, samt ingen annan än bofast mann blifva riksdagsmann.

Ibland et frit follk bör den principe vara rådande, att land interesset ock icke ämbetsmanna interesset har öfvervigten i de allmänna rådslagen: följaktel:n att ämbetsmän icke vid riksdagar blifva lika mannstarka med de närande ledamöterna. Menn däraf följer icke, att de förre böra alldeles uteslutas Det gifves näpligen något land i världen, där sådant iakttagit blifvit eller blifver. Vissa ämbeten, hellst dem mann är nögd att länge behålla, ock de där icke omedelbarligen stå under ständers räfst hafva alltid, ock med godt skäl, medfört den rättigheten att sitta i allmänna rådslagen. Sannt är, att en för regeringen redoskyldig verkelig ämbetsman är en svag controlleur pa regerings ledamöterna. Men månne den, som vil blifva verkelig eller caracteriserad ämbetsman, icke kann för den orsaken vara lika flat?

Att ingen annan än bofast mann finge sitta på riksdagen vore både billigt ock nyttigt ock anständigt. Menn mången bofast mann, som ej gitter sjelf fara dit, ock därföre låter sin sonn, som är på stället, sitta för sig, skulle då köpas dit af någon mer eller mindre loflig fonds.

Att utesluta kunnige och erfarne embetsmanna classen ifrån enfaldige landtmanna classen är att betaga den uplysning, rådighet, hielp.

Carl IX riksdags kallelse til Arboga 1596 begärer att tillstädes komma måtte: först riksens råd, thernäst af ridderskapet och adelen så månge som till laga ålder och år komne äro. Erkebiskopen med fyra af capitularibus, bisperne med tre af capitlet och en präst af hvart härad. Ridemästare och knektehöfvitsmän af hvar fennika med tre af befälet och gemena knektar och hofmän (det är ryttare fyre. En borgmästare med två af rådet och fyre af menigheten. Tre bönder af hvart härad eller flere efter som häraden äre store till.

Desse voro ej fördelte i särskilte stånd och rum utan delibererade tillsammans, undantagandes då så kallade domstolar formerades och ledamöter dertill uttogs, som sednare tider förbätrat under namn af deputationer och förvärrat under namn af commissioner.

§ 2.

Af ridderskapet ock adelen böra antingen visse fra hvar provinz, som äro besutne frälsemän, väljas af provinzens adel eller ock en af hvarje ätt, hellst den förstfödde, som äger fast fot i landet; skulle ingen af ätten vara bofast, ma den ättens hufvudman befullmäktiga en annan bofast frälseman.

Säteriägares el. visse kretsars fria val är onekeligen bättre än alternativet af förstfödingarne. Då borde och kunde riksdags underhållet vara en följd, samt vissa instructioner från principalerne en regel.

Af lika angelägenhet som lön för ämbetsmän är ordenteligt underhåll för riksdagsmän, som af statens eller banquens cassa tagas bör i brist af annat. Krigsbefählet, som är första uphofvet till adelskapet, bör ock vara en så väsendtelig del deraf som ordentelige ledamöter. Hade

krigsbefählet och adelståndet varit till lika antal och förenade som Carl IX kallelse nämner, visserligen hade många händelser icke skedt.

Den förstfödde, som skall vara besutten, fordrar fideicommisser för hvarje ätt; som då adel kan in infinitum tilldanas af regenten är omöijeligt finna i det vidsträcktaste och bästa land. Menighetens i alla tider häftiga afvund och lätt väckta hat mot de rike, mot privilegier och de förnäme, då de åter ej äga annan skydd än under monarquen, giör en sådan class rådande styresmän svag mot despoten el:rförtyngande för stora ringa mängden och fattiga länder.

Frihet utan egalité (så långt möijeligheten medger) lärer svårligen existera i magra, vidsträckta, folkfattiga Sverje.

Aristocratiens reglor är at inskränka antalet af riksdagsmän och giöra principaler till intet samt neka menigheten personlig säkerhet, skonsmål för contributioners tyngsta lass och all käntsla af ädel frihet el. rättighet liksom alt lius af kundskap och människovärdighet. Huru sådant välde räckt el. kunnat äga försvar bevisar 1772 års revolution.

§ 3.

Prästerskapet borde vid riksdagarna anses som en ecclesiastique deputation, utan hvilkens ja och samtycke intet mål religionen rörande bör beslutas. Menn til deras kännedom ock afgjörande böra inga andra riksvårdande mål komma.

Obs. Biskopp Rydelius i Lund hade år 1738 upsatt et memorial därom att ingifvas på då förestående riksdag, menn han dog på upresan. Krigsbefälet, som kallas til riksdagar, är en militaire deputation, som utlåter sig endast i sina ärender.

Rydelii namn, kändt för dygd och vett, bevisar intet; ty ofta kan bästa välmening giöra största misstag. Ett memorial, som yrkat ökning af prästeståndets antal vid riksdagar, égalité af inkomster, kundbarhet af deliberationer torde vissare tient till förbättring af constitutionen. Men att utesluta medborgare ifrån riksdagsbefattning för religions vårdens skull, för befählet vid rikets försvar, för domare sysslor och embetsmanna ärender tyckes lika oförsiktigt som obilligt, då de beskattas skola, som är ju bland riksvårdande mål. Prästernas ungdomstid, som användts på studier, deras dageliga öfning att skrifva och tala, deras förbindelse till christendom och seder samt utvärtes anständighet, tarflighet och slutel. deras befordringssätt att upkomma genom insinuation, folkets behag och god omtanka giör denna classen vist nyttig och nödig vid riksdagar, blott att antalet vore större och deliberationerne allmänne med åhörare som i kyrkior el. i engelska parlamentet.

En felfri pastor är lika independent och till födan bärgad som en medelmåttig fidei commissarius; men ingalunda bortskämd genom en förtida visshet om sitt välstånd och således obekymmersamhet om skickelighet som desse sednares pluralité.

§ 4.

I borgare ståndet bör ingen bli ledamot, som ej drifver borgerlig rörelse ock tillika är vitterlig ägare af betydande fastighet i staden.

Alla inskränkningar af fria val och menighetens förtroende höra ej till den frihet, som passar för Sverje; också ramla de byggnader på desse grunder.

Borgare ståndets sammanlefnad med mera folk i städer, tillfälle till rådplägning, uplysning, ja vidsträcktare correspondance giör denna class skickeligare till högre ärenders skötande än enstaka bonden. Då städernes borgerskap för sig sielfve utgiöra en inrikes milice, bör deri finnas närmaste försvar för rikets frihet, så fort tillräckelig kundskap och värkelig käntsla af frihet hinner dit. Äga de ej rätt att efter godtfinnande välja hvem som hälst fullmägtige till riksdag utan bindas vid ägare af betydenhet, så blir en förut mägtig desto mera öfvermägtig, och skickelighet, fattigdom, ja mängden kufvad just aldraförst af dem, som borde bevaka desses rätt.

Ehuru välmåga kan hindra ifrån vissa nödsbehof, så hindras ej begäret efter mera deraf, el. uphör utländsk soldning, inrikes sköfling derföre. På den visst oafgjorde moraliska fråga, hvem som mera ledes till dygd, mindre lockas till last, den fattige el. den rike? bör ej en så betydelig sak som frihet och valrätt till det angelägnaste fullmägtigskap bero. Är det åter för magtens skull som de rike böra välljas, så är just stridigt mot frihet att formera mägtigare fullmägtige än principalerne äro och dertill tvinga principalerne ge mera vapen i händer emot sig. Den som förtient mängdens förtroende, kan sällan vara utan dygder; nödvändigheten att bibehålla sig dervid, ja vanan hindrar en god tid från afvägar. Om valen medelmottigt ofta ske och ombytet endast beror på menigheten, så vinnes bästa fullmägtige för allmänna friheten.

§ 5.

Bonde ståndet bör utgjöras af dem, som äro jordägare ock drifva landmanna eller bärgsmanna rörelse, menn icke höra til frälse eller borgare stånden.

Bruks patroner fingo ej bli riksdagsmän, ja riksdagars praxis på 50 och 60 talet nekade den, som studerat blott derföre vara riksdags bonde, ehuru den hvarken hörde till frälse, präste el. borgare stånden utan blott var värkelig jordägare. Så blinda ledare kunna ej uplysas ens af utgangen, således följderna ej värdt att omtalas. Att bondeståndet i landet må utgiöras af jordägare är väl billigt, men att desse må fritt välljа sine fullmägtige, förse dem med instruction och lämna dem underhall efter öfverenskommelse tillhör friheten. Om underhallet må ihogkommas drott. Christinæ placat d. 30 julii 1731 (sic), att härads sakören skola användas på dem, som för allmogen resa till riksdagen.

Om instructions angelägenhet må man ihog komma Springers förfölljelse i principalats question och dess faseliga följder af en allmän kufning och qväfning af käntslan om fri- och rättigheter hos all allmogen, som är rikets styrka och bör vara frihetens förmur, usurpateurers rädsla. — Om fria val af fullmägtige bör man ihogkomma odalbondens rätt före Vasa tiden och nästan till 1650 att sielfve välja häradshöfdingar och lagmän, den tidens nästan ende embets män, då lagman var ock höfdinge och rådsperson tillika samt herredagarnes medlem och taleman för sin ort.

§ 6.

Riksdagar böra hållas hvart 5:te år medio septembris ock vara slutade til ultimum decembris.

Som förslag utan vidlöftig bevisning torde varit likligare att föreslå en beständig varelse af riksdag med blott korta ferier om året vid juhl och midsommars tiderne. Men om vahlen till fullmägtige el. ombyten utom dödelighet och andre förfall torde en nog kortare tid än hvart 5:te år böra komma i consideration. Engelands ädla frihet har ej vunnit vid Walpoles termin. Dessutom torde vara mäst olämpeligt till vidsträckta, okunniga, folkglesa Sverje att förrätta alla fullmägtiges val på en gång, utan successive. Oförmodlighet, hastighet och vissa conjuncturer har i Engeland gjort större skakning än Sverjes fordna usla frihet skulle kunnat tåla vid; hvaremot alla hastiga afslut af riksärenderne böra på det högsta undvikas. Riksdags ordningens ligga på bordet har ej varit tillräckelig, då en dag efter första öpnandet målet blifvit afgiordt. Engelska sättet att 3:ne gr upläsa viss tid emellan, innan beslut tages i hvardera parlamentet, det är 6 gr. för hvar sak, är angelägnast för det större antal menniskior, för det mindre antal kunnige och kloke, hvaraf Sverges riksdagar bestått. Intet ärende, från det högst till det minst ansedde, borde räknas lagl. afgiordt utan en sådan betänketid.

§ 7.

Där företagas riksens allmänna värf, menn inga enskildas.

Ehuru sann denne regel är, så blir svårast upfinna gräntsorne och upfinna starka bomar mot öfverträdelsen, änn mer förutse alla oförmodliga värf, som tarfva skillnad, med många hittills okända undantag, då allmänna värf just börjas uti och af de enskiltas. Brotten emot denna regel bidrog visst till 1720 års regerings forms fall. Här fordras lagstiftares högsta kundskap, erfarenhet, upfinnings snille, moderation och dristighet, till och med styrka att låta några enskilta lida för att ej låta många giöra oförrätter och mängden lockas.

§ 8.

Rådet borde vara ambulatoriskt, bestående af 18 ledamöter, af hvilka de sex äldste vid hvar riksdag afgå ock andre väljas i deras ställe per plurima vota. De afgående behalla sin heder ock

företrädes rätt, återgå till sina förra innehafda ämbeten, om de det åstunda, eller ock få pension.

Att återgå till sina förra ämbeten är att giöra alt ambulatorisk och alla embetsmän nedsatte. Att få pensioner bör ej staten medge, då lön, motsvarande tiensten gifvits för sin tid. Men att se senatorer i lägre medborgerlighet ökade den rätta ambition i landet, borttog ostentation, el. usla högfärden, giorde sederne tarfligare. Roms exempel och åsynen af en stor man, Sv. rikes råd, på blåbänkarne bevisar, att frihetsanden vunnit dervid.

§ 9.

Justitiæ ärender böra sluteligen afgjöras i rådet ock därvid förblifva. Skulle öfver male administrata justitia tydeligen klagas, i hvilken händelse mot borgen saken må dragas under riksens ständer, bör den lidande få full ersättning af rådet, eller, i brist af tilgång, af allmänna medel.

Ehuru sällan frågan om ersättningen förekommer och änn mera sällan den afgiöres, så bör i rättvisa reglor, ej den oskyldige betala för den skyldige, allmänna medel fylla de skador rådets personer kunnat orsaka. I en lag bör man vara varsam för minsta oformelighet. I en nådebevisning är helt annan sak, och särskilta mål höra ej hit.

§ 10.

Likasa böra alle andre tvistigheter, af hvad namn som hellst, sluteligen i rådet afgjöras under dess äfventyr af ersättning.

Hörer till § 7.

§ 11.

Til handelens utvidgande ock landets upodling böra främande religions bekännare äga frihet att inrätta kyrkor ock skolor för egna barn menn allt proselytmakeri strängeligen förbjudas, hellst hvad de romersk-catholska angår, öfver hvilka en noga tilsyn bör hållas.

Sednare tider ha visat, att inspirations secter varit farligare än de romersk catholska, men ingendera höra till grundlagen utan till policen att med varsamhet och suo loco förakt mota.

Skulle desse välmente erinringar vinna bifall, är det att förmoda, att rikets frihet blir grundad på all möjelig säkerhet för efterkommande. En skadelig nepotisme ock aristocratie hos råd ock ämbetsmän synes blifva förekommen, ock en farlig democrati genom ständerna kann ej så lätteligen upkomma.

Då blandningen af alla 3 regeringssätten utgiorde 1720 års regeringsform, borde motvigter för alla 3 påtänkas. En utländsk kungs intriger

och mutor hindrades i Fredrics tid; Adolf Fredrics fromma välvillja, understödt af dess drottnings höga kundskaper, behagligheter, nit för studier. och näringar handt ej giöra ändringar hvarken 1756 el. 1769. Knapt var Gustaf III upstegen, förrän hela värket slogs omkull, och om han varit mer dristig då straxt, hade all frihet och minsta frö dertill varit utrotadt värre än i Dannmark. De närmaste orsaker voro det partiehat, som var upblåst emellan riksens ständers ledamöter, som då blindhet och hat kunde intaga dem voro värde sitt fall. Att de enfaldigaste då voro vid väldet och de slugaste för förra administrationen i undervigt hielpte revolutionen. Under de starkas täflan begagnade klokheten sig att taga rofvet. Kung Gustafs egenskaper, personliga behag, ja nykommenhet på thronen captiverade menigheten. I menskeligheten är ock rart finna mera qvickhet, kundskaper, vältalighet i sammansättning, utförande mundtel. el. med penna, gåfva att intaga hiertan och öfverväldiga andras tankesätt, med mildhet rå och endå lyfta hvar och ens ärelystnad: större förtiusare har ej i verlden gifvits, åtminstone aldrig på thronen, än Gustaf den III. Emot sådant hade byggmästarene till 1720 års regerings form ej varit påtänkte på motvigt. Några orsaker ifrån längre tider bidrogo ock till hastiga ändringen. Menigheten kände ej friheten hvarken till dess art eller följder. Beskattningarne giordes och continuerades ifrån envåldstiden. 2:ne orimmeliga och hvad värst var olyckeliga krig kostade landet, ehuru sielfve monarquerne ej voro nöijde med krigen. Penninge villan och osäkerhet om värdet af possessioner infördes med pappersmyntet. Partiernas ömsoma växling, förföljelser, onyttiga hårdheter, penninge mutor både af utländske hof och inländska rättsökande; med et ord, det förakt, som riksdagsmännen ådrogo sig af blotta åskådarene och hat af den hälft, som ej rådde, beredde deras fall och regeringssättets med, efter det sednare kunde handhafvas af så ovärdiga händer för en rätt frihet, för ett lands väl. Just det att menigheten ej ömade för sitt gamla och af vanor helgade besvurne regeringssätt bevisar ock nogsamt antingen att frihet ej existerat el. menigheten den ej värd. I runda 16 år har ej eller förra regeringssättet saknats af andre än visse magtlystne el. några få patrioter, hvars sanna beskaffenhet är rar. Men i fattiga, okunniga, vidsträckta Sverje är och omöijeligt, att en rätt frihet el. något regeringssätt blir beståndande, derest ej uplysning och käntsla och helgd af frihet får sträcka sig till hvar enda individu el. rättare till stora mängden, som är lägsta classen.

Annars är det blott tvång, som räcker sina korta perioder, och hvars följder varit, det intet regeringssätt continuerat öfver 50 år i sänder i Sverje utan af minsta ombytlighet i händelser skakats och ramlat. Absit omen.

Valplikten i Österrike.

Af

Docent Sigfrid Wallengren.

En i den moderna statsrätten jämförelsevis ny idé är den obligatoriska valrätten, valplikten. Institutet ifråga gör rösträttens utöfvande till en juridisk skyldighet för den röstberättigade, framtvingar alltså med lagens bud, under straffhot, de motsträfviga till deltagande i valen. Äfven till vårt land har nu debatten därom nått fram. Redan för några år sedan dök tanken sporadiskt upp i vår politiska press [1], och nu senast har den framför allt genom professor KJELLÉN förts fram både i litteraturen och i riksdagen [2]. Efterföljande uppsats, som afser att vara ett objektivt bidrag till debatten behandlar hufvudsakligen institutets införande i den ena af de två större stater, Österrike och Spanien, i hvilkas vallagstiftning det senast erhållit plats, och hvilkas författningar jämte Belgiens gifva de viktigaste valpliktsmönstren.

Den obligatoriska valrätten inympades i den österrikiska författningen genom den senaste valreformen där, den 26 januari 1907 — dock, såsom vi skola finna, på ett sätt, som endast beredde möjlighet för dess successiva utbredning utan att göra den med nödvändighet gällande öfver hela monarkien. Hufvudpunkterna i valreformen voro tvänne. Den ena afsåg valkretsindelningen; en ny sådan framgick såsom resultat af en uppgörelse

---

[1] T. ex. i Karlstadstidningen i dec. 1908, bemött af en artikel i Dagens Nyheter d. 17 dec. s. år.

[2] Allmän röstplikt i tidskriften Det nya Sverige årg. 5 (1911) sidd. 219—234 och 295—310. — Motion n:r 94, Första kammaren 1912. Samtidigt motion i Andra kammaren af NYDAL och ÖDMAN (n:r 271) samt af RÄF (n:r 8).

mellan de olika nationaliteterna angående hvars och ens andel i den politiska makten. Den andra hufvudpunkten rörde den aktiva valrätten till den »folkvalda» kammaren. Det österrikiska »riksrådets» nedre afdelning, Abgeordnetenhaus, utsågs före reformen på basis af en klassvalsorganisation: hvar och en af de fem »kuriorna» — storgodsägarnes, handels- och industrikamrarnas, städernas, landtkommunernas och (sedan 1896) den allmänna rösträttens — hade att välja sitt bestämda antal medlemmar. Reformen af 1907 afskaffade klassvalet, införde samfälda val och gjorde rösträtten »allmän» [1].

Det är valabstinensens företeelse, som drifvit fram sträfvandena att genom valpliktens »moyen de contrainte» fylla de gapande tomrummen kring valurnorna, när det nu icke räcker med »moyens amiables», d. ä. valtekniska stadganden, som afse att undanrödja så många yttre hinder mot valdeltagandet som möjligt. Det kan nu icke heller förnekas, att antalet frånvarande vid de politiska valen — liksom f. ö. äfven vid de kommunala [2] — är förvånansvärdt högt. Vår egen valstatistik angifver för de sista allmänna valen till andra kammaren (1911) icke mindre än 43 % af de röstberättigade såsom icke deltagande; 57 % röstade [3]. Visserligen intaga vi tyvärr ett mycket lågt rum på den politiska lifaktighetens rangskala; men äfven andra stater uppvisa tråkiga siffror. Hvad särskildt Österrike beträffar, kunde före valreformen anföras belysande tal. Valabstinensen företedde olika omfång i olika kurior och alltefter olika valsätt. Sålunda anför VUTKOVICH, att vid valen 1900—1901 deltogo af stadskurians väljare 63,7 % i omröstningen; vid de indirekta valen i landskommunernas kuria sjönk valintresset ända till 30 % eller därunder [4]. Valdeltagandet

---

[1] Se förf:s uppsatser Den österrikiska valreformen från nationalitetsproblemets synpunkt, Statsv. Tidskrift 1909 o. 1910.

[2] Den *kommunala* valplikten är ett särskildt kapitel, som här icke kommer att beröras.

[3] Riksdagsmannavalen åren 1909—1911. Af Kungl. Statist. Centralbyrån, s. 35.

[4] Wahlpflicht, Politische Studie. Übersetzung aus dem ungarischen. Pressburg 1906, s. 51.

i den allmänna rösträttens kuria var, enligt SPIRA, i de valgebit, där direkt valsätt tillämpades, 56,7 % [1].

Åtskilliga politiska författare hafva alltså med hänsyn till dylika företeelser slagit sig till valpliktens kämpar; från andra teoretici har emellertid tanken mötts med en skeptisk eller bestämdt afvisande kritik [2]. I Österrike fanns ingen valpliktslitteratur, förrän VUTKOVICHS arbete 1906 öfversattes från ungerskan. Man misstager sig nog icke, om man säger, att denna apologi för den obligatoriska valrätten utöfvat ett afsevärdt inflytande på frågans utveckling i den cisleithanska rikshalfvan. Såsom hafvande till syfte att direkt motarbeta valpliktsinstitutets vidare spridning i Österrike torde vara att fatta den 1909 af SPIRA i Wien publicerade mot detsamma ytterst antipatiska studien [3]. Om den österrikiska facklitteraturen före 1906 icke ägnat någon uppmärksamhet åt den obligatoriska valrätten, så hade denna dock icke varit utan anhängare bland praktiska politici. Främst är att märka, att det kristligt sociala partiets höfding, Karl Lueger, tog ställning för densamma — det rörde reform af valrätten i Wien och till Nedre Österrikes landtdag. Därefter bragtes saken på tal i november 1905 i riksrådet [4]. Det är närmast det omförmälda partiet, som upptagit densamma på sitt program, och det var också detta som

[1] Die Wahlpflicht. Öffentl.-rechtliche Studie. Wien 1909, s. 227.

[2] Se af VUTKOVICH anförd litteratur, äfvensom af KJELLÉN, Allmän röstplikt, i Det nya Sverige årg. 5 s. 295 ff. Kjellén inordnar äfven JELLINEK bland de »öfvertygade anhängarne» af valplikten. Detta kan jag icke finna vara riktigt. I System der subjektiven öffentlichen Rechte omnämner han institutet på några rader (Zweite Aufl., 1905, s. 184), men utan någon värdesättning, och i det postuma, fragmentariska arbetet, Besondere Staatslehre, finner man icke heller någon uttalad anslutning därtill. Han understryker i sistnämnda skrift, att genom valplikten valrättens karaktär af en offentlig funktion kommer till ett klart rättsligt uttryck. Men samtidigt framhäfver han, att talrik abstinens icke kan påstås stå i motsägelse till folkrepresentationens grundtanke, »då den frivilligt icke röstande visar sig tillfreds med hvarje valresultat», och att det är af en icke ringa politisk betydelse att lära känna indifferensens styrka hos folket — satser, som snarare tyda på en viss reservation (Ausgewählte Schriften und Reden, Zweiter Band, 1911, s. 217 f.).

[3] Bland österrikiska statsrättslärde ställer sig v. HERRNRITT tvifland gentemot valplikten. Die österreich. Parlamentsreform. Archiv. f. öff. Recht XXII (1907) s. 85.

[4] Jfr VUTKOVICH, a. a. s. 49.

genomdref det riksrådsbeslut, hvilket afsag införande i den nya vallagen af — visserligen, såsom antydts, något förtunnade — stadganden om institutet ifråga. I regeringens förslag till reform af den politiska rösträtten fanns intet om valplikt; den gjorde emellertid inga svårigheter mot institutets accepterande.

Samma år som valpliktsinstitutet fick en plats i den österrikiska valrätten inskrefs det jämväl — några månader senare — i den spanska. Fjorton år tidigare, 1893, hade Belgien förenat valplikten med den allmänna rösträtten och den graderade skalan. Ännu tidigare finna vi tanken förverkligad i åtskilliga schweiziska kantoner[1]. Äfven i andra stater har den obligatoriska valrätten förts fram till parlamentarisk behandling. Särskildt i Frankrike, där idéen träder fram redan 1789, hafva förslag i denna riktning upprepade gånger ända sedan 1848 blifvit framställda. I Italien framlades en regeringsproposition därom den 21 dec. 1910. I vårt land ingåfvo såsom nämdt prof. Kjellén m. fl. vid 1912 års riksdag motioner af dylikt innehåll.

Det är af intresse att iakttaga, att i både Belgien och Spanien det är *konservativa* regeringar, som genomfört valplikten, och att det likaledes i Österrike var ett konservativt partis verk. En därmed sammanhängande egendomlighet är det betonande af sammanhanget mellan den »*allmänna*» rösträtten och valplikten, som man i litteraturen ofta återfinner[2], och den uppfattning af val-

---

[1] Äfven i det lilla Lichtenstein är valplikt gällande. I Argentina infördes den i början af 1912. För vissa *privilegierade* väljareklasser består rösttvång i Danmark (landstinget), Sachsen-Weimar-Eisenach och Braunschweig. För *elektorer* finnes sådant stadgat i åtskilliga författningar, såsom i Frankrikes (de kommunala senatsvalselektorerna), Danmarks (landstinget), Bulgariens och de ofvannämnda tyska staternas. Jfr Meyer, a. a. s. 653 f. och Triepel, Wahlrecht und Wahlpflicht, Dresden 1900, s. 12. ff. Se i öfrigt om valpliktsfrågans utveckling i olika länder och dess praktiska landvinningar framför allt Vutkovich, a. a. sidd. 9—66, Spira, a. a. sidd. 192 ff.; Kjellén, Allmän röstplikt, Det nya Sverige 1911, s. 295 ff.

[2] Triepel säger: »Das Problem hat ja seine recht eigentliche Bedeutung gerade für das allgemeine Wahlrecht». Wahlrecht und Wahlpflicht (1900) s. 14. Jfr äfven t. ex. Kjellén i anf. afhandl. i Det nya Sverige s. 295 och motionen 1912 s. 32. Å sistnämnda st. heter det: »Där icke allmän och lika valrätt gäller, där saknas grunden för valplikt, liksom medaljens ena sida icke gärna kan tänkas utan den andra». Spira, a. a. s. 121, Dupriez, Sur l'organisation du suffrage universel en Belgique, 1901, s. 119, 131.

plikten som en motvikt mot den allmänna rösträtten, hvilken äfven i den praktiska politiken gjort sig gällande. I Belgien följde också den ena med den andra 1893, i Österrike likaså, om ock den senare i modifierad skepelse [1].

Vi skola nedan skärskåda den österrikiska valpliktens organisation. Först må vi höra argumentationen i det österrikiska valreformutskottet för och emot. Denna har sitt särskilda intresse bl. a. därför att den berör och utgår från självfva grunduppfattningen af den politiska rösträttens och representationens väsen. Att vid detta återgifvande kritiken erhåller något större utrymme än den positiva motiveringen, sammanhänger därmed, att den förra onekligen gjordes lifligare och mångsidigare än den senare.

Argumenten för och mot.

Man återfinner i den parlamentariska debatten i Österrike om valplikten hufvudstommen och åtskilligt af de sekundära tillsatserna i den sedvanliga litterära och politiska argumentationen pro et contra. Vi skola här söka något systematisera den.

De grunder *för* den obligatoriska valrättens införande, som anfördes, voro i hufvudsak följande.

Vi möta vid motiveringens utgångspunkt en särskild uppfattning af *valrättens natur*. Valrätten är, framhäfves först, en *offentlig* rättighet icke en privat. Och »hvarje offentlig rättighet är redan till sitt begrepp en offentlig plikt, ty offentliga rättigheter tillkomma individen icke blott i hans eget, utan åtminstone delvis också i offentligt intresse» [2]. Det heter också med en snäfvare formulering att en skillnad består mellan privat och personlig rätt å ena sidan och politisk rätt å andra sidan och att politiska rättigheter alltid draga med sig motsvarande förpliktelser [3]».

---

[1] I Spanien förflöto 17 år mellan allmänna rösträttens (åter-) införande (1890) och röstpliktens lagfästande (1907).

[2] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 614. Jfr Bluntschlis ofta citerade sats: »öffentliches Recht ist zugleich öffentliche Pflicht». Äfven Vutkovich hyllar den meningen, a. a. s. 69 ff., och jämväl Kjellén instämmer med Bluntschli. Anf. a. i Det nya Sverige s. 306 och motionen 1912 s. 23 Steffen likaså. Första K:s Prot. 1912. IV: 36, s. 65.

[3] A. st. s. 568.

Den förra af dessa satser — det må redan här för dispositionens skull anmärkas — räcker tydligen icke att utan vidare motivera den obligatoriska valrätten, åtminstone för den, som icke är öfvertygad om att utöfningsplikten begreppsenligt tillhör hvarje offentlig rättighet, ej heller, om så vore, om nödvändigheten af ett juridiskt faststående häraf. Den senare satsen åter — som väl med »politisk» rättighet får anses mena offentlig rättighet af aktiv art — är tydligen ett uttryck för »funktionsteorien».

Det är denna teori, som bildar motiveringens basis. »Valrätten är», heter det, »en offentlig funktion, en rätt, som förlänas, icke för individuella, utan för allmänna ändamål och för det allmänna bästas skull» [1]. »Valen äro en funktion som afser hela statsborgarskapets och statens intresse [2]». Här återklingar, som man finner, den särskildt af den tyska statsteorien (Laband m. fl.) utbildade idéen, att valrätten är uteslutande statsfunktion, den i valet deltagande uteslutande statsorgan [3] — valrätten är, för att citera den österrikiske inrikesministern, »icke en subjektiv offentlig rätt», utan »eine Berufung seitens der staatlichen Gewalt [4]». Valrätten jämföres med jury- [5], värn-, vittnesplikten, vidare skyldigheten att mottaga kommunalfullmäktiguppdrag, ja, med skoltvånget [6]. I reformutskottets utlåtande åter läser man: »Till grund för valpliktens införande framhölls — — —, att valrätten tillkommer karaktären af en offentlig funktion och att deltagandet i valet framställer sig icke blott som utöfvande af en individuell rätt, utan som uppfyllande af en social plikt» [7]. Detta yttrande framgår icke ur samma exklusiva funktionsteori som det förra, utan snarare ur en uppfattning af valrätten såsom varande af blandad natur: på en gång statsfunktion och individuellt intressemedel [8], men i alla fall med afgjord tonvikt på den förra sidan.

[1] A. st. s. 614.

[2] A. st. s. 568.

[3] I Sverige först af Fahlbeck utförligare framställd i afhandlingen Rösträttsreformen, Statsvet. Tidskrift 1902 s. 65 ff.

[4] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 567.

[5] Juryuppdraget är i Österrike som i flera andra stater obligatoriskt.

[6] Jfr Vutkovich, a. a. s. 75, 82 f., 85.

[7] Bericht d. Wahlref-Aussch. s. 8.

[8] Jellineks teori; se t. ex. Allg. Staatslehre, 1905, s. 567 ff., System d. subj. öff. Rechte (1905) s. 136 ff., Das Pluralwahlrecht und seine Wirk.,

Ur valrättens karakteriserande som offentlig funktion — äfven denna kritik förutskickas med hänsyn till den logiska ordningen af motiveringen — torde nu endast den slutsatsen kunna dragas, att i valrättens natur icke ligger något hinder mot att staten kräfver valrättens utöfvande som en rättsplikt [1]. Inrikesministern synes gifva uttryck häråt, när han säger, att valrätten är »en offentlig plikt, till hvars uppfyllande statsmakten *kan* tvinga hvar och en» [2]. Den som så menar vill såsom afgörande komplement i demonstrationen finna ett påvisande, att *statsintresset* fordrar valplikten. Mången, som argumenterade med statsfunktionsteorien, synes emellertid hafva nöjt sig med denna såsom ensam bevisning [3]. Dock anfördes från andra håll också de önskvärda ändamålsenlighetsgrunderna, hvilka alltså i den på detta sätt logiskt omformade bevisföringen följa som andra ledet.

Dessa ändamålsenlighetssynpunkter sammanhänga först och främst med en viss uppfattning af *folkrepresentationens* grundtanke och dess konsekvenser. Statens intresse fordrar, menade man sålunda, att representationens sammansättning »icke bestämmes genom tillfälliga majoriteter, utan så obestridligt som möjligt bringar till uttryck samfäldhetens vilja» [4], *hela* folkets vilja. Deltagandet i valen bör icke bero af enskilda partiers större driftighet och skicklighet i agitationen», utan i detsamma böra snarare »de politiska partiernas faktiska styrkeförhållanden komma till uttryck» [5]. Det kan icke sägas vara händelsen med valen sådana

---

(1905) s. 11. I Sverige förfäktas den särskildt af BOËTHIUS i Rösträttsproblemet (I vår tids lifsfrågor 1904) s. 25 ff. Så ock KJELLÉN i Det nya Sverige s. 306 (med hänvisning till COUTANT och SPIRA).

[1] G. MEYER afser närmast detta med orden, att mot fastställandet af valplikt »är grundsatsenligt intet att invända». Das parlamentarische Wahlrecht (1901) s. 654.

[2] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 567.

[3] Jämväl VUTKOVICH säger, att den som »i omröstningen ser en offentlig funktion måste naturligen med öfvertygelsens hela kraft inträda för den obligatoriska omröstningen». A. a. s. 67.

[4] Bericht d. Wahlref. Aussch. s. 8.

[5] Inrikesministern, v. Bienerth, i Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 567. Jfr den belgiske konseljpresidentens ord vid framläggandet af förslaget till valplikt i Belgien: »För att lagen må blifva nationalviljans uttryck, för att de som hafva att göra den (förra) må riktigt representera den (senare),

de nu försiggå, »enär ju i flertalet fall valdeltagandet sjunker under 50 procent» [1]. Det är, som man finner, krafvet på att representationen skall gifva en trogen spegelbild af folkets opinion, så riktig i måtten som möjligt. Valpliktsinstitutets förvantskap i visst afseende med *proportionalismen* framträder här tydligt [2]. Detta betonades också i den österrikiska politiska debatten. Så säger t. ex. inrikesministern, v. Bienerth: »Valplikten motsvarar i grund och botten proportionalvalets teoretiska åskådningar, hvilket söker de legislativa befogenheternas grundvalar icke i väljarekårens majoritet, utan i dess helhet» [3]. Ja, den likställighet som proportionalismen skall sörja för med afseende på den afgifna röstens effektutsikter säger inrikesministern det vara en förtjänst hos valplikten att garantera beträffande de olika *partiernas* ställning i agitationen. Genom valplikten, menar han, »förverkligas i detta hänseende valrättslikhetens tanke» [4].

I den bild af nationen, som folkrepresentationen ger, »framträda», säger KJELLÉN, »*partidragen* i onaturlig proportion, på bekostnad af de lugna och fridsamma dragen». Röstplikten skall,

---

måste denna vilja uttrycka sig, uppenbara sig, blifva känd, och tydligen inträffar detta icke, om väljarne försumma att begifva sig till omröstningen. Icke blott blifver i så fall nationalviljan icke känd, utan allt för talrika uteblifvanden kunna förfalska dess uttryck genom att förskjuta majoriteten». Annales parlementaires. Chambre 1892—93 s. 1539—1542, cit. hos DUPRIEZ, L'organisation du suffrage universel en Belgique s. 119. Förf. argumenterar själf på samma sätt s. 140 f. Jfr äfven KJELLÉN: röstplikten är »ett korrektiv mot folkviljans förfalskning». Allmän röstplikt, Det nya Sverige, årg. 5 s. 230 och motion n:r 94 i Första kammaren 1912, s. 13.

[1] A. st. 559 — DUPRIEZ, a. a. s. 41, tillägger, att äfven om icke nationalviljan nödvändigt behöfver till följd af valabstinensen *vara* förfalskad, kan dess uttryck i representationen anses tvifvelaktigt, hvarigenom dennas prestige sjunker. Jfr KJELLÉNS ord om »den ökade auktoritet» hos riksdagen, »som följer af säkerheten, att den har nationens flertal bakom sig». A. a. i Det nya Sverige s. 308.

[2] Snarast är väl så, att den senare kan tänkas vara ett korrolarium af det förra, men icke nödvändigt tvärtom. I Belgien och åtskilliga schweiziska kantoner har man också låtit proportionalismen följa på valplikten.

[3] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 567. — Proportionalismen spelar jämväl in i kritiken och motkritiken från *etisk* synpunkt (se nedan s. 39).

[4] A. st. s. 568. Jfr KJELLÉN om rättvisan i att det vid valen beredes lika yttre chancer för partierna. Första K:s Prot. IV: 36, 54.

menar han, åstadkomma en rättelse härutinnan, i det att moderationen genom den stora procent af de nya deltagarna, »som vilja freden och förlikningen framför allt», kommer till sin rätt i porträttet; institutet kommer sålunda att verka som en »sordin på partisträngarna» [1]. Man kunde möjligen hafva väntat, att i Österrike, de hatfulla raspartiernas land, vid talet om folkviljans rena uttryck särskildt denna synpunkt skulle hafva trängt sig fram till beaktande af valpliktens främjare, liksom det så starkt betonades, att den förändrade sammansättning af valkåren, som den allmänna rösträtten medförde, skulle hafva en dylik effekt, skulle mildra den nationella partikampen [2]. Så var emellertid icke fallet. Man tänkte under sin nitälskan för valplikten mera på de kvantitativa förskjutningarna mellan partierna än på en kvalitativ förändring af partistriden.

Krafvet på representationens porträttlikhet gentemot folket synes förslagsställaren i valreformutskottet vara en nödvändig konsekvens af den *allmänna* rösträtten, genom hvilken vida befolkningslager, utrustade med jämlik rätt, dragas in i det politiska lifvet [3]. Och på denna punkt i de österrikiska valpliktsvännernas motivering är att insätta en deras särskilda tillämpning af den allmänna satsen, en förväntan afseende bestämda partiförhållanden. Som ett väsentligt element inmänger sig nämligen i argumenteringen — liksom uti motiveringen för pluralvalet, till hvars förmån krafterna voro i liflig rörelse i Österrike — den mera partipolitiska tanken, att valplikten skall komma att lända de »*borgerliga*» partierna till gagn på bekostnad af det *socialdemokratiska*, skydda dem för »en öfversvämning genom socialdemokratien» [4]. En dylik beräkning spelar in litet hvarstädes, där man ifrar för den obligatoriska val-

---

[1] Anf. upps. i Det nya Sverige s. 227 och 308.

[2] Se förf:s uppsats Den öst. valreformen från nationalitetsproblemets synpunkt i Statsv. Tidskr. 1909 s. 243 ff.

[3] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 559 — Jfr ofvan s. 25 f.

[4] Dock må anmärkas, att icke alla valpliktens förfäktare gåfvo denna punkt en plats i sin motivering. Själfva förslagsställaren säger, att »förslaget är icke framställt med särskildt hänsyntagande till talarens parti, utan det är att vänta, att genom stadgandet af valplikt de flesta politiska partier skulle vinna». Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 559.

rätten. TRIEPEL anmärker, att i Belgien dess införande i allra främsta rummet dikterades af detta motiv, liksom tanken vid hvarje tillfälle återkommit i de tyska tidningarna [1]. I Österrike förestafvades Luegers förslag af enahanda skäl [2]. Det framhäfdes i den österrikiska debatten till belysning först en speciell iakttagelse. Socialdemokraterna utöfva, menar den nyss anförde talaren, en »terrorism», yttrande sig i ekonomisk boykott, som skrämmer små affärsmän och bönder bort från valurnorna. Mot detta hjälper endast valplikten, lagens tvångsmakt. »Blir en sådan stadgad, då skall denna terrorism icke mer göra verkan, ty t. o. m. Wienerhusvärden går hellre till val, än han betalar 2 kr. i böter» [3].

Men äfven den generella synpunkt hör gifvetvis hit såsom en hufvudfaktor, som af en motståndare till valplikten så uttryckes: »Valpliktstanken lanceras af de så kallade borgerliga partierna, hvilka icke besitta den organisation, öfver hvilken de så kallade radikala partierna och framför allt socialdemokratien förfoga». De tro, »att genom valplikten deras läge vid valen skulle blifva bättre, och att deras bristfälliga organisation därigenom skulle suppleras» [4]. Man håller sålunda före, att de minst organiserade partien hafva mest att vinna på valplikten; de flesta vid valen frånvarande äro icke-socialdemokrater. Det är samma föreställning, som ständigt återklingar och som af KJELLÉN får formen: »bland abstinenterna ha de borgerlige sin stora reserv» [5] — frånvaron af valplikt »utgör ett premium åt socialismen på öfriga partiers bekostnad» [6]. Däri ligger också en förklaring till att, såsom ofvan (s. 25) anmärktes, det var ett konservativt parti, det kristligt

---

[1] A. a. s. 35. — Jfr ERRERA, Belgisches Staatsrecht (1910), s. 77: afsikten i Belgien var att få »en konservativ garanti mot de extrema partierna».

[2] VUTKOVICH, a. a. s. 49. Jfr ofvan s. 13. SPIRA a. a. s. 145. Se ock KJELLÉN.

[3] I Belgien spelade, på ett tidigare stadium af dess valpliktshistoria en dylik fruktan för »actes de pression et d'intimidation» hufvudrollen såsom drifkraft i arbetet för den obligatoriska valrätten, men där, under den inskränkta censusregimen, hade man i tankarna inflytelserika personers tryck på af dem beroende i ändamål att hindra dem från att rösta. DUPRIEZ, a. a. s. 117.

[4] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 561.

[5] Det nya Sverige s. 228 och Motionen 1912 s. 11.

[6] Motion 1912, a. s.

sociala, som i Österrike, liksom tidigare i Belgien och litet senare i Spanien, upptog valplikten på sitt arbetsprogram. Visserligen påpekar en partiets ledare, att »de kristligt-sociala hafva bland de borgerliga partien förhållandevis minst att vänta af valplikten. »Men», tillägger han, »intet af de borgerliga partien är ens tillnärmelsevis vuxet socialdemokratien med afseende på organisation [1].»

För samme valpliktens förfäktare sammanfaller nu kampen mot socialdemokratien med statsintresset. Gentemot en motståndare, som betonat, att skolplikten på ett helt annat sätt var ett obetingadt statens intresse, emedan den måste tillse, att befolkningen icke ginge tillbaka i utveckling, utbrister han, att det finnes en vida högre uppgift för staten än självfva undervisningen, nämligen »upprätthållandet af familjen, privatbesittningen, hela det kulturella tillståndet, sådant som det nu består»; den närvarande stats- och samhällsordningen »måste obetingadt försvaras mot det vansinne, som ligger i det socialdemokratiska partiets yttersta mål.» Detta statsändamål står säkerligen »minst så högt, ja, mycket högre än statens förpliktelse att undervisa befolkningen.» [1] För den citerade politikern befinner sig uppenbarligen detta skäl i förgrunden såsom komplement till det ur valrättens natur af en statsfunktion härledda motivet — mera än fordran på folkrepresentationens porträttlikhet med folket.

Såsom en särskild förtjänst hos den obligatoriska valrätten betonades slutligen, att den »måste tillerkännas ett betydande *etiskt* värde, emedan rösttvånget verkar *uppfostrande,* i det att det drifver befolkningens försumligare grupper till deltagande i det offentliga lifvet samt väcker och befordrar deras intresse för de statliga uppgifter, som lagstiftningen har att lösa» [2].

Som man finner, grundade sig de anförda hufvudskälen för den obligatoriska valrätten dels på en teoretisk uppfattning rörande valrättens natur, dess egenskap af »offentlig rättighet» och af

[1] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 566.

[2] Bericht des Wahlref. Aussch. s. 8 och Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 559. Jfr Steffen i F. K:s Prot. IV, 36, s. 65. — Inrikesministern uppskattar redan i och för sig valpliktstankens »etiska halt», i det den »med den högsta statsborgerliga rättighet vill förbinda ett adekvat mått af statsborgerlig förpliktelse». A. st. s. 567.

statlig funktion, dels på en annan teoretisk uppfattning, afseende en viss sida af folkrepresentationens väsen, den Mirabeauska satsen om parallellismen mellan å ena sidan folk och riksdag, å andra sidan land och karta, samt nödvändigheten i statens intresse att denna idé förverkligas; dels baseras argumentationen vidare på en praktiskt-politisk förhoppning med hänsyn till valpliktens verkningar, de »borgerliga» partiernas tillväxt och socialdemokratiens minskning, dels slutligen på ett politiskt motiv af etisk art: valplikten bringar till lif känslan af plikt mot det allmänna [1].

Kritiken af den obligatoriska valrätten utgick från liberalt och socialdemokratiskt håll. [2] Liksom vid återgifvandet af inläggen till försvar för valplikten fästa vi oss äfven här först vid till *valrättens natur* anknutna argument. Å den liberala sidan förklarar sålunda en af hufvudtalarne, att han måste »med största bestämdhet förkasta förväxlingen af begreppen rätt och plikt.» [3] Om någon vill utöfva valrätten, det är, anmärker en annan, »dock närmast hans egen sak». [4] Dessa satser utgå tydligen från föreställningen om valrätten såsom uteslutande ett individuellt intressemedel. Valrättens korrollarium är, menar den sist citerade, »de statsborgerliga plikterna, skattebetalningsplikten, värnplikten o. s. v.» [5] Alltså: de statsborgerliga pliktemas fullgörande motivera vedergällningsvis den förmån för vederbörande som valrätten utgör. [6] Argumentet är »liberalt»

---

[1] Däremot hördes intet tal om det frö till plötsliga revolutioner, som mången valpliktsteoretiker befarat ligga dold i abstinensföreteelsen. Se t. ex. COUTANT, Le vote obligatoire (1898) s. 74 ff. o. ORBAN, Le droit constitutionnel de la Belgique (1908), II s. 29. Äfven KJELLÉN talar om de »farliga stämningar», som kunna »gömma sig i valstrejkens tystnad». Det nya Sverige s. 308 o. Motionen s. 24.

[2] Äfven i Italien voro socialisterna mot valplikten. EGELHAAF, Polit. Jahresübersicht f. 1910, s. 67.

[3] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 560.

[4] A. st. s. 564.

[5] A. st.

[6] KELSEN, Kommentar zur österreich. Reichsratswahlordnung (1907) s. 39, häfdar samma uppfattning. Enligt honom utgår också hela den österrikiska valrätten till både sin allmänna anda och i sina speciella bestämmelser från uppfattningen af valrätten såsom en »Begünstigung». — Det kan i förbigående anmärkas, att då VUTKOVICH, a. a. s. 71 f., påbördar ESMEIN samma motivering mot valplikten, så grundar sig detta på

i gammal mening: valplikten förkastas *obetingadt* såsom »une atteinte sur la liberté»[1], en obestridlig konsekvens af utgångspunkten.

Nu invändes emellertid, att väljandet är en »offentlig funktion», fortsätter den först anförde målsmannen för kritiken. Härtill genmäler han, att »det är visserligen i och för sig medgifligt, att just det, som i första rummet är den enskildes subjektiva rätt, från statens synpunkt göres till plikt.»[2] Men, anser han, friheten i det offentliga lifvet är så värdefullt, att »den får från statens sida genom tvång inskränkas endast försåvidt så viktiga offentliga intressen föreligga, att denna inskränkning af friheten blir från statens synpunkt erforderlig». Frågan tillspetsar sig således därhän: föreligger ett sådant »eminent offentligt intresse, statsintresse?» Talarens svar blir nej. Den enskilde väljarens röstdeltagande kan i detta afseende icke jämföras med sådana ting som jurymannens[3] eller den kommunalfullmäktiges funktioner o. d.; dessa uppgifter *måste* fullgöras, det är ett eminent statsintresse.[4] När det är fråga om den politiska valrätten, är statens intresse främst att få en komplett andra kammare. »Däröfver att möjligen de 516 representanterna icke alla skulle bli valda, om statuerandet af valplikt underlåtes, behöfver man säkerligen icke göra sig något bekymmer»[5]. En annan opponent mot valplikten yttrar sig —

---

ett förbiseende. Den betydande franske teoretikern endast understryker valpliktens logiska oförenlighet med idéen om rösträtten såsom en individuell rätt, en idé, som han på annat ställe kallar »falsk i sin princip och å andra sidan dömd genom de logiska konsekvenser, den drager med sig.» Éléments de droit constitutionnel (1909) s. 306 och 300. Äfven Kjellén riktar mot Esmein samma ogrundade förebråelse, a. a. i Det nya Sverige s. 304.

[1] Liksom exempelvis i ett franskt utskottsutlåtande 1885. Se Spira. a. a. s. 134. Valplikten hör hemma i »en socialistisk tvångsstat», heter det från samma håll i den politiska debatten i valreformutskottet, och det papekas, att den »i de äldre socialistiska programmen har spelat en stor roll». Verh. s. 564. Jfr Kjellén i Det nya Sverige s. 217 om Gothaprogrammet 1875 och valpliktskrafvet där intill 1891.

[2] Jfr uppfattningen af valrättens blandade natur: på en gång statsfunktion och individuellt intressemedel, s. 16 not 6.

[3] Se sid. 27 not 5.

[4] Äfven vittnestvånget är motiveradt, säger Spira, emedan rättskipningens ändamål desstörutan ej skulle uppnås. A. a. s. 140. Beträffande jämförelsen med skattetvånget och militärtjänsten, se a. a. s. 183.

[5] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 560.

utan att vidröra frihetstrycket[1] — i samma riktning. »Det enda motiv», säger han, »hvilket skulle kunna med något berättigande anföras, är, att väljandet utgör en offentlig funktion. Men äfven detta argument skulle blott då kunna betecknas såsom giltigt, om det påvisades, att staten utan valpliktens existens icke vore i stånd att effektuera det, som genom väljandet skall åstadkommas, att alltså exempelvis till följd af valuteblifvanden ett representanthus icke skulle kunna bringas till stånd».[2]

Hvad åter beträffar statens intresse af och det rationella i att *representationen afger en så adekvat bild som möjligt af folkets politiska åskådning*, så kan det icke öfverraska, att man i den praktiskt politiska debatten i Österrike saknar ingående teoretiska undersökningar af folkrepresentationens väsen och dess relation till »folket» och »folkviljan». Från sin ståndpunkt beskrifver emellertid den socialdemokratiska ledaren. — som anser sig böra inlägga en gensaga mot den nyss citerade liberale talaren i den mån han »betraktar valplikten från synpunkten af frihetens inskränkning»[3] — huru denna bild genom valplikten kommer att gestalta sig. I valplikten, säger han, innebor den »reaktionära tendensen» att bringa till gällande de befolkningslagers vikt, som politiskt tänka allra minst och egentligen icke besitta någon politisk vilja». »I afsikten att med polismakt tvinga dessa befolkningslager till en politisk meningsyttring», upprepar han, »ligger tendensen att gifva de politiskt icke tänkande en öfvervikt öfver de politiskt tänkande». De väljares halt, hvilka »genom polismakt måste drifvas till valurnan», vill han karakterisera genom att säga, att de självklart äro »tillgängligare för yttre icke-politiska påverkningar» — att göra dem till tungan på vågskålen finner han »reaktionärt».[4] Tydligen menar han, att det strider mot statens intresse att framtvinga en sådan »trogen bild af folkstämningen»; de åskådningar, representationen skall afspegla, är det offentligt intresserade fol-

---

[1] Inblandningen i detta sammanhang af hänsynen till den borgerliga friheten är f. ö. tydligen icke detsamma som det *obetingade* förkastandet af valplikten för frihetens skull.

[2] A. st. s. 612. — Väljarens personliga intresse verkar här garanterande. Se SPIRA, a. a. s. 134 f., 163.

[3] Verh. d. Wahlref. Ausscl. s. 562.

[4] A. st. s. 562 f.

kets åskådningar[1]. Anmärkningen är af samma art som Spiras: »Eine Entstellung des wahren Bildes der öffentlichen Meinung» blir följden, ifall utslaget i valkampen skall gifvas af »individer utan egen politisk öfvertygelse», som »mit ihren vielumworbenen Stimmen einen demoralisierenden Unfug treiben».[2]

Naturligtvis utgöras emellertid valabstinenterna icke allenast af de politiskt indolenta, »politiska idioter», såsom Spira krasst benämner dem, utan därjämte af åtskilliga af andra motiv än den rena lojheten, af etiskt respektingifvande motiv drifna medborgargrupper.[3] Det mot dessa utöfvade valtvånget fördömdes af den österrikiska kritiken närmast från en annan, från moralisk synpunkt, såsom vi nedan skola finna.

Vid sidan om de rent valrättsteoretiska och ur kammarens representativa natur deducerade argumenten verkade i valpliktssträfvandena — såsom tidigare framställts — i hög grad föreställningen, att den obligatoriska valrätten blefve *ett vapen mot socialdemokratien.* Kritiken inriktade sig med hänsyn till detta moment i motiveringen icke på spörsmålet, ifall en dylik synpunkts anläggande i och för sig vore berättigad, oafsedt frågan om beräkningen motsvarade verkligheten eller icke.[4] Man höll sig allenast till en granskning af förutsägelsens sannolikhet.

Därvid voro emellertid icke alla de uppträdande valpliktens motståndare eniga. Så t. ex. yttrar sig en liberal talare sålunda: »Valplikten skulle lända de riktningar till godo, som förfoga öfver

---

[1] Jfr K. U:s utl. n:r 28, s. 2 och Clason, F. K:s Prot. IV: 36, s. 66.

[2] A. a. s. 14. »Eine Oktroyierung einer polit. Meinung an die polit. Gleichgültigen», talar v. Herrnritt om a. a. s. 85. Jfr Olof Olsson i F. K. Prot. IV: 36, s. 63. En annan anmärkning var, att en konsekvens af valplikten vore obligatoriskt deltagande af riksdagsmännen i hvarje parlamentarisk omröstning. Verh. s. 562, liks. obligator. mottagande af riksdagsmannakall, Spira, a. a. s. 178. Jfr Kjellén, Motion s. 27.

[3] Kjellén (i Det nya Sverige s. 226) citerar några författare med liknande uppfattning af abstinenternas valör som den, åt vilken Dupriez ger uttryck, då han säger, att röstningsfrånvaron i demokratierna tenderar att utbreda sig framför allt bland »valmanskårens bästa element.» A. a. s. 142.

[4] Triepel kriticerar argumentet skarpt från principiell ståndpunkt. A. a. s. 35 f.

den minst goda organisationen. Den som är bäst organiserad, behöfver naturligtvis ingen valplikt. Det bäst organiserade partiet i staten är säkert socialdemokratien. Från standpunkten af socialdemokratiens bekämpande genom de förenade borgerliga partierna vore därför införandet af valplikt politiskt mycket värdt att taga i öfvervägande».[1] (Talaren förkastade valplikten af de tidigare anförda grunderna). Men å andra sidan bestredo både liberala och socialdemokratiska politici den ifrågavarande verkan af den obligatoriska valrätten. Så karakteriseras det som »en af de största villfarelser» att tro, att »de försumliga 30 à 40 procenten af väljarne säkert skulle välja borgerliga kandidater. Just de belgiska valen», säges det, »hafva vederlagt denna villfarelse.»[2] Och från socialdemokratiskt håll talas om de »mycket för öfverdrifna föreställningarna om de fördelar, som för de reaktionära eller konservativa partierna skulle kunna uppväxa ur valpliktens införande», och det tillägges, att »i Belgien, där valpliktens stadgande ursprungligen framgick ur reaktionära intressen, hafva med årens lopp just socialdemokraterna dragit mest fördel af valplikten». Dessa gynnsamma erfarenheter »mildrade väsentligen» talarens principiella obenägenhet för valplikten och gjorde, att dess införande för hans parti icke blefve en »casus belli.»[3] En tredje motståndare till det nya institutet antecknar på valpliktens kreditsida, att införandet däraf »skulle komma alla partier i lika mån till godo.»[4]

[1] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 560.

[2] A. st. s. 564.

[3] A. st. s. 563. — Jfr F. K:s Prot. IV: 36, s. 62, där från socialistiskt håll betviflas, att soc. skola förlora på valplikten. — Den citerade socialdemokratiske ledaren i Österrike, som emellertid röstade mot förslaget, medgaf, »att vid valplikten kunde anknyta sig äfven tankegångar af demokratisk art».

[4] A. st. s. 612. Jfr ofvan s. 30 not 4. »Elle ne favorise aucune tendance et ne porte préjudice à aucun parti politique», säger DUPRIEZ, en valpligtens anhängare, a. a. s. 115. — Jämväl SPIRA anser tron på valplikten som en konservativ garanti för en »villfarelse». Han hänvisar bl. a. till ett pressuttalande af Millerand 1897, äfvensom till att det var socialdemokraterna som i kantonen Basel-Stadt trädde i skrankorna för valpliktens införande. A. a. s. 148. — Valpliktens mest betydande litterära befrämjare i Österrike, VUTKOVICH, finner det »ohållbart» att betrakta försöken att införa valplikten såsom rent konservativa sträfvanden, hvarvid han hänvisar till att i Frankrike mest demokratiska kretsar sysslat med detta problem; men han medgifver i alla fall, att »dess införande

Det framgår sålunda, att det mångenstädes å motståndarnes sida hystes tvifvelsmål rörande den af anhängarne supponerade förmågan hos valplikten att bidraga till »Erhaltung der heutigen Staats- und Gesellschaftsordnung». Särskildt socialisterna sade sig icke vara från partipolitisk synpunkt rädda för den obligatoriska valrätten.

Vi ha så nått fram till den *etiska* betydelse, valpliktens vänner tillade densamma såsom ett ferment till allmänanda. Häremot genmäler en dess motståndare, att det måste ställas i tvifvelsmål, om »den anbefallda straffkronan är det lämpliga uppfostringsmedlet.» [1] Det är ju den politiska indolensen, detta korrektionsmedel skulle komma åt. För att råda bot på denna förordas i stället agitation och organisation; valplikten skulle i detta hänseende komma att verka som ett »Beruhigungsmittel» för de »borgerliga» partierna och föra till större tröghet och försumlighet, sålunda snarare utgöra en fara för den politiska lifaktigheten. »Det vore ett stort fattigdomsbevis för de borgerlige (das Bürgerthum) och i synnerhet för de tyska, om man måste säga, att de i det stora hela blott under straffhotets tvång utöfva sina viktigaste statsborgerliga rättigheter.» [2]

---

måste sätta det i största styrka uppbådade borgerliga samhället i stånd till motsvarande framgångar i kampen med de förut väl organiserade demokratiska partierna.» A. a. s. 50. Och s. 39 säger han, att »isynnerhet socialdemokratien är så stramt organiserad, att den i de flesta distrikt skrider till valurnan som *en* man för att utöfva sin valrätt.» — KJELLÉN anser klokt, att »de borgerlige icke allt för mycket öfverdrifva sådana synpunkter». Det nya Sverige s. 228. Motionen 1912 s. 11. Jfr ofvan s. 31.

[1] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 561.

[2] A. st. s. 564. — Jfr SPIRA, som likaledes rekommenderar den »målmedvetna politiska upplysningen», såsom den, hvilken »allein wird selbstwirkend und zwanglos dem öffentlichen Leben taugliche und wertige Kräfte zuzuführen imstande sein». A. a. s. 34. »Pure illusion», menar DUPRIEZ, a. a. s. 142. — En valpliktsmotståndare i den österrikiska debatten påpekade visserligen den förtjänsten hos valplikten, att den minskade agitationsbesväret, agitationskostnaderna för partierna; »ty det är en af de svåraste och dyrbaraste uppgifter att bringa väljaren till valplatsen». Men han ansåg ej denna fördel vara något värd i jämförelse med de omnämnda nackdelarna. Jfr KJELLÉN, som i Det nya Sverige s. 307 såsom ett argument för valplikten framhäfver kostnadsminskningen med hänsyn till valagitationen.

Här må lämpligen en annan invändning mot valplikten från dess österrikiska motståndare finna sin plats. Om de icke tillmätte tvånget något uppfostrande värde beträffande den politiska likgiltigheten, så funno de dess tillämpning på af respektabla motiv drifna abstinenter vara direkt moraliskt förkastligt. »Man försätte sig i en mans belägenhet», heter det, »som af rent etiska grunder icke vill inblanda sig i dagspolitiken. En präst, en ämbetsman, en lärare i någon af partier söndersplittrad trakt eller en godsägare, en fabrikant, som tillhör en annan nationalitet, t. ex. en tysk i en rent tscheckisk trakt, vill man tvinga att medverka vid en valhandling, som för honom icke skulle hafva något ändamål. Men också ett helt parti, ett helt stånd kan befinna sig i ett liknande läge; abstinensen är ju ett medel till politisk demonstration. I Italien få som bekant de påfliga katolikerna på grund af en påflig order öfver hufvud icke deltaga i politiska val.» Om förslagsställaren »lefde i Italien, skulle han genom sitt förslag råka i en stor konflikt mellan den lag, som han här vill göra såsom folkrepresentant, och den lag, som åligger honom såsom god katolik, nämligen att lyda kurians bud». Längre fram påpekas, att i Belgien ligger saken på annat sätt än i Österrike, ty där består proportionalvalet, hvadan »rösten i intet fall går förlorad, medan man hos oss skulle tvingas att afgifva sin röst äfven i det fall, att man ingen utsikt har att därvid uppnå någon praktisk effekt.» [1]

---

[1] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 564, 565. — Spira lägger stor vikt på kritiken af valplikten från moralisk synpunkt, han anför liknande exempel som de härofvan nämnda (a. a. s. 119 f. och 138 f.); valplikten är ett »osedligt samvetstvång» (a. a. s. 229 och passim — läs kap. »Ethische und politische Bedenken gegen die Wahlpflicht»). På valpliktsvännernas invändning, att det för den, som anser sig böra afstå från att rösta, går an att afgifva blank röstsedel, svarar han, att det är »ett förhånande af den primitivaste morals grundsatser» att »för valmannen göra denna komedi till en plikt» (a. a. s. 136). — Närmast från etisk synpunkt fordrar äfven han, att valpliktens fastställande måste hafva proportonalismen till förutsättning (s. 48 fl. och annorstädes). Dock synes Kjellén tillmäta honom för mycken benägenhet för kapitulation. Knappast kan han sägas hafva medgifvit »att motståndarnes förnämsta vapen är slaget dem ur händerna» (anf. a. i Det nya Sverige s. 307, motionen 1912 s. 24); han inrymmer endast, att proportionalvalet »eines der wichtigsten Bedenken der Wahlabstinenten gerade der besseren Sorte beseitigt und darum die Wahlpflicht minder

Till denna kritik af valpliktsvännernas valrätts- och folkrepresentationsteoretiska, partipolitiska och etiska begrundning af det institut, hvars införande de ville befordra, fogas från motståndarnes sida ännu ett par anmärkningar.

En sådan rörer valpliktens värde med hänsyn till det syfte, man därmed afser att uppnå. Det sättes i tvifvelsmål att valplikten verkligen är af den *effektivitet*, som dess anhängare föreställa sig. Sålunda anmärkes det, att den »uttömmer sig i plikten att aflämna en röstsedel utan att erbjuda en garanti för att också faktiskt ett sådant bruk göres af rösträtten, som kommer i betraktande för valresultatet» och att den på grund häraf »icke på något sätt förmår motsvara de förväntningar, som knytas vid dess införande.»[1] Hvad som åsyftas är möjligheten att aflämna *blank* röstsedel. Af MEYER formuleras denna anmärkning så, att valplikten i praktiken endast kan komma att betyda skyldighet för den valberättigade att »formellt taga del i valakten» och således till sitt materiella resultat är »oberäknelig».[2]

---

unannehmbar macht» (A. a. s. 200; visserligen begagnar han än mildare uttryck på andra ställen — s. 17 och 134 —: »zweifellos viel eher annehmbar» resp. »eher annehmbar»). Likaledes är det väl att gå något för långt att, såsom Kjellén, finna den ifrågavarande »reformens argaste vedersakare villig att nedlägga motståndet inför denna kombination» (motionen 1912 s. 26). Spira säger sig icke draga i betänkande att förklara, »dass die proportionelle Vertretung der Wähler auch der einzige Preis wäre, um welchen wir uns den, *immerhin stets gehässigen* (kurs. af mig), Wahlzwang hinzunehmen entschliessen könnten» (a. a. s. 200). Detta är icke alldeles detsamma som »det pris, för hvilket äfven jag skulle kunna besluta mig för röstplikten» (KJELLÉN, a. st. s. 24).

[1] Bericht d. Wahlref. Aussch. s. 8.

[2] A. a. s. 656 ff. Jfr KELSEN, a. a. s. 38 f. SPIRA finner det »åtminstone absurdt att vilja nödga någon till en akt, hvars innehåll, med hänsyn till dess lagliga hemlighet, är fullständigt okontrollerbar». A. a. s. 169 f. — Konseljpresidenten i Belgien, Bernaert, afvisar vid reformriksdagen 1892—93 anmärkningen med bl. a. följande ord: »I det ögonblick, då man måste gå att rösta, skall man endast mycket sällan begifva sig till omröstningen för att ingenting göra». Annales parlementaires. Chambre, 1892—93 s. 1542, cit. hos DUPRIEZ, a. a. s. 146. Jfr KJELLÉNS genmäle af enahanda innehåll emot Konst. Utskottet, som hade samma invändning mot valplikten som härofvan. Andra kammarens prot. IV: 36, s. 50, K. U:s utlåt. n:r 28 s. 2.

Några starkare tvifvelsmål om valpliktens effektivitet med afseende på själfva frekvensen kring valurnorna synas däremot icke i den parlamentariska debatten hafva gjort sig förnimbara. Slutligen finner man i det österrikiska valreformutskottets förhandlingar sådana invändningar mot valpliktsinstitutet, som gälla *praktiska svårigheter* vid dess genomförande. Kritiken sätter här för det första in på samma punkt som det svenska Konstitutionsutskottet 1912 [1], då den erinrar om den börda, valplikten skulle blifva för den glest boende befolkningen. Den skulle, menade man, för denna blifva »unendlich schwierig». »Väljarne på landsbygden», heter det, »bo icke blott i sammanslutna orter, utan till stor del i ensamma, kringspridt belägna småsamhällen». Om nu valplikten införes, måste fader, son och dräng gå till val, den ensamma bondgården skulle hela dagen igenom vara öfverlämnad åt kvinnorna och barnen. Det kan dock omöjligt vara värdt att anbefalla. [2] En annan talare hänvisade på bergbefolkningens svårigheter o. s. v. [3]; han påpekar också den förlust af »ett för dem kanske mycket nödvändigt dagsförvärf», tvånget att infinna sig å valorten skulle kunna medföra för folk på långt afstånd därifrån, särskildt ifall samfärdsmedlen vore dåliga.

I förbindelse med denna anmärkning sättes den reflektionen, att valplikten skulle komma att uppväcka en utomordentlig animositet mot väljandet. [4] Såsom syftande såväl på dessa praktiska besvärligheter som det ofvan berörda samvetstvång, valplikten ansågs kunna komma att medföra, får den socialdemokratiske ledarens ord tydas, att införandet af valplikten skulle komma utöfvandet af valrätten att för väljarne framstå som »etwas Lästiges», såsom »något från uttryckandet af deras politiska öfvertygelse afskildt», såsom »eine unangenehme Behelligung und Zeremonie.» [5]

---

[1] Utlåtande n:r 28 s. 3.

[2] Verh. d. Wahlref. Ausch. s. 562.

[3] A. st. s. 614. Yttrandet citeras nedan s. 44.

[4] A. st. s. 562.

[5] A. st. s. 563. — Georg Meyer tillmäter denna möjlighet den säkerligen väl öfverdrifna betydelse, att han befarar, att somliga skulle blifva så förbittrade öfver tvånget, att de i sin desperation röstade på »de möjligast oppositionella och radikala kandidaterna.» A. a. s. 656. Detta tror dock icke Spira, åtminstone om upplysta väljare. A. a. s. 139 not 1.

Vidare afse dessa anmärkningar af praktisk natur de *rent tekniska vanskligheter*, som problemet ifråga förmenades innebära: valförfarandets komplicerande, hvaraf följde ökadt arbete för myndigheterna, tyngande och tidsödande valpliktsprocesser[1]; de stora kostnader, de senare skulle förorsaka[2]; svårigheten att fixera lämplig straffart och straffhöjd och särskildt bötesstraffets egenskap att kännbart drabba endast de lägre samhällslagren[3]; vanskligheten att finna det ändamålsenligaste forum för utslagens afkunnande[4] o. s. v.

Det är ju det svaga deltagandet i valen, som utgjort den yttre anledningen till uppkomsten af krafvet på rösttvång. Ett par medlemmar af valreformutskottet varnade emellertid för att taga den dittillsvarande ringa valfrekvensen till utgångspunkt. Till denna medverkade nämligen själfva den gamla valrättens struktur, såsom det indirekta valsättet, där sådant förekom, oerhördt stora valkretsar, som gjorde valet mindre intressant m. m.; framför allt kurievalsystemet. »Vid valen i femte kurian förklarade t. ex. ganska många borgerliga väljare sig icke deltaga i valet, emedan den femte kurian tillhörde arbetarne. I stadskurian åter sade sig många, att de icke behöfde gå till val, emedan i denna kuria arbetarne i alla fall icke hade någon valrätt.» Genom aflägsnandet af kurievalsystemet och andra olämpliga moment i den gamla valordningen och genom införande af de nya stadganden, som vore å bane, skulle valabstinensen minskas. Här hänvisas således till *valtekniska förbättringar*, hvilka kunna vara ägnade att aflägsna eller minska orsakerna till valabstinensen och därmed onödiggöra »användningen af polismakt»[5] — i öfverensstämmelse med programmet »förekomma är bättre än bota».[6]

---

[1] Verh. d. Wahlref. Ausch. s. 568.

[2] A. st. s. 612.

[3] A. st. s. 565. Därigenom »drefves kanske just sådana befolkningsskikt till valet, hvilka man måhända hällre ville hålla borta». Äfven det svenska K. U. anmärkte på svårigheten att finna den rätta strafformen. Utl. n:r 28 s. 2.

[4] Verh. a. s.

[5] A. st. s. 563 och 564 f.

[6] Spira, a. a. s. 59; »kurativa metoder» talar Kjellén om, a. a. i Det nya Sverige s. 231. Det är, utom genom politisk uppfostran, upplysning

Särskildt framhölls — såsom af citatet framgår — privilegievalrättens försvinnande och de direkta valens införande öfver hela linjen. Det må här tilläggas, att utom de nämnda nyheterna verkar i samma riktning bl. a. den nationella valkretsindelningen, som afser att minska antalet från nationalpolitisk synpunkt bortkastade röster. Jämväl den minoritetsrepresentation, som stadgades för valen i ett kronland, Galicien, syftar till sin idé åt samma håll. Däremot erhöll proportionsvalet [1] icke någon plats i den österrikiska valrätten. Man nöjde sig att i det omfång som nämnts tillmötesgå (de nationella) minoriteternas representationskraf. Ett särskildt österrikiskt valrättsinstitut bör i detta sammanhang påpekas: *legitimationskorten.* Hvarje röstberättigad erhåller ett sådant sig tillsändt. Det skall jämväl verka såsom en adhortatio till deltagande i valet [2].

Bland dessa abstinensen förebyggande medel finner man i Österrike hvarken omröstning pr post [3], ej heller bestämmelsen om söndagen såsom valdag, ehuru båda frågorna bragtes på tal under de reformen föregående öfverläggningarna. En sådan favör, som den belgiska vallagens art. 172 gifver åt väljare, hvilka icke å valdagen bo i den kommun, i hvars röstlängd de äro inskrifna, nämligen fri resa å statsbanorna, vore i Österrike icke af någon betydelse, enär där för valrättens utöfvande erfordras, att vederbörande skall hafva och sedan minst ett år hafva haft sin (faktiska) bostad i den kommun, i hvilken valrätten är att utöfva [4]. Däremot väcktes i valreformutskottet tanken, att i vallagen borde stadgas ersättning (af stat eller kronland) åt »af

och agitation med anlitande af dessa »moyens amiables» (se ofvan s. 23) som man, såsom HELLBERG yttrade i debatten i Första kammaren 15 maj 1912 vill »komma fram så långt som möjligt på den frivilliga vägen, innan man anlitar tvånget.» Första Kammarens Prot. 1912, IV: 36, s. 68.

[1] Som af SPIRA anses vara »det verksammaste botemedlet för hvarje valabstinens öfver hufvud». A. a. s. 45.

[2] RRWO § 14. Jfr KELSEN, Kommentar z. öst. Reichsratswahlordn. (1907) s. 84.

[3] KJELLÉN framhäfver i likhet med andra författare, som behandlat valpliktsproblemet, dess samband med dylik skriftlig votering; se särskildt motionen 1912, s. 28.

[4] Grundgesetz über die Reichsvertretung § 7, Absatz 1. — I Preussen ock fria resor sedan 1908. Se KJELLÉN, a. a. i Det nya Sverige s. 232.

daglön lefvande väljare» för »den dem å valdagen drabbande förtjänstförlusten.» [1]

Organisation.

Det motstånd, som mot införandet af valplikten gjorde sig gällande, förde med sig, att flertalet af dess anhängare icke ansågo sig förmå i hela deras räckvidd förverkliga sina önskemål. Deras förslag blef därför en kompromiss af för Österrike karakteristisk art. Valrätten till riksrådet skulle icke göras obligatorisk genom en enhetlig bestämmelse för hela riket, utan det skulle öfverlåtas åt de skilda *kronländerna* själfva att genom sina landtdagar i detta afseende förplikta riksrådsväljarne eller icke samt äfven stadga de för valpliktens genomförande nödiga specialföreskrifterna.

Det var dock icke endast politiskt opportunistiska skäl, som talade för denna lösning af frågan, utan också de olikartade förhållandena i de olika kronländerna, hvilka gjorde det önskvärdt, att valplikten icke stadgades generellt för hela statsområdet [2]. Hvilka skilda förutsättningar för valpliktsinstitutet, olika delar af riket erbjuda, belyser en polsk deputerad med dessa ord: »I ett land, som besitter mycket goda kommunikationsmedel och en rik befolkning och är deladt i små valkretsar med många valorter (röstningsområden), kan valplikten göra mycket stora tjänster. I ett bergigt land däremot, såsom i Salzburg och Tyrolen, där en stor del af befolkningen tillbringar hela sommaren i fjällen och aldrig under den tiden stiger ned i byarna, i ett land med dåliga kommunikationer och en mycket fattig befolkning skulle valplikten kunna gestalta sig som en tryckande börda» [3].

Gent emot denna anordning betonades det orimliga i att låta ett så viktigt moment i riksvalrätten, en sådan principfråga, bestämmas af de territoriella representationerna. Riksrådet, som väljes af väljare från alla kronland, borde också, menade man, i

[1] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 614. Jfr förslag i Belgien redan år 1858 om införande i samband med valplikt af ersättning åt väljare öfver hufvud. Dupriez, a. a. s. 116 f.

[2] Bericht d. Wahlref. Aussch. s. 8.

[3] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 614. Jfr ofvan s. 41.

alla kronland väljas under likadana betingelser [1]. »Att taga ifrån riksrådet afgörandet af en principfråga och öfverlämna det åt landslagstiftningen, synes dock vara ett oantagligt tillvägagångssätt. Ty icke en detaljfråga gäller det här, hvars afgörande kan med hänsyn till ländernas olikhet dem medgifvas, utan en kapitalfråga». Bestämmer man sig för den föreslagna anordningen, då kan man också vänta ett förslag, att det öfverlämnas åt länderna att stadga, huruvida pluralvalrätten bör införas eller icke, »i Böhmen kanske en pluralröst, i Kärnten två o. s. v.» [2]. Och icke blott den olikheten skulle blifva följden, att principen skulle bli gällande i vissa länder, icke i andra. Utan därjämte kunde tänkas, att i somliga af de förra stadgades *ett* slags straff, i andra ett annat och likaledes att öfriga punkter i valpliktsinstitutet, forum, förfarandet etc., blefve skiljaktiga från land till land [3]. Allt detta vore »författningsmässigt en absolut omöjlighet» [4]. Det framlades därför också af valpliktsvänner, som ej gillade den fakultativa valplikten, ett motförslag, enligt hvilket vederbörande paragraf i riksrådsvallagen skulle för *hela riket* fastslå valplikten och stadga straffbestämmelser och forum [5].

Valreformutskottet tillbakavisar emellertid dessa författningsrättsliga invändningar med att fästa uppmärksamheten därpå, att redan enligt den gamla valrätten landslagstiftningen inverkar på t. ex. en så viktig sak som valsättet i fjärde och femte kuriorna (indirekt eller direkt valsätt) [6].

---

[1] A. st. s. 615.

[2] A. st. s. 561.

[3] A. st. 565.

[4] A. st. 564. — »C'est une construction absurde au point de vue juridique», säger Egon Zweig, La réforme électorale en Autriche, Revue du droit public, 1907 n:o 2—3, Extrait s. 48. — Jfr dock schweiziska och amerikanska förhållanden — Österrike hör ju närmast till förbundsstatens typ.

[5] Minoritätsanträge s. XXIII och Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 613.

[6] Från oppositionshåll föreslogs kvalificerad majoritet vid beslutsfattande i landtdag ang. valplikten — till minoriteternas skydd. Ett sådant riksstadgande vore, menades emellertid från annat håll, ett »ingrepp i landsstatuterna». Verh. d. Wahlref. Aussch s. 614. Öfver hufvud spelade i denna fråga liksom i så många andra autonomistiska och antiautonomistiska böjelser sin roll. — Polackarne voro t. ex. för, rutenerna mot bestämmanderättens förläggande till landtdagarna. Anf. st. s. 614 f. Ett kompromissförslag såg också dagen. Landtdagarna skulle få bestämma om

Så blef också, såsom antytt, det definitiva beslutet den *fakultativa* valplikten. Sista momentet af § 4 i Reichsratswahlordnung af 26 januari 1907 låter: »Landslagstiftningen kan bestämma, att de inom vederbörande land valberättigade äro förpliktade att vid val af medlemmar af Abgeordnetenhaus utöfva den aktiva valrätten. I detta fall förbehålles landslagstiftningen utfärdandet af närmare föreskrifter öfver valplikten, isynnerhet utfärdandet af exekutiv- och straffbestämmelser under eventuellt införande af mandatförfarande»[1].

Genom denna anordning har tydligen möjlighet blifvit beredd för en stor ojämnhet med hänsyn till den viktigaste politiska rättigheten i Österrike. I den faktiska utöfningen blir den individuella valrätten i kronländer utan valplikt af helt annan »röstkraft» än i kronländer med[2]. Det är ytterligare en tillsats i den valrättens *olikhet* i Österrike som eljest skarpast framträder i fråga om representantplatsernas fördelning mellan de skilda nationaliteter, hvilka slitas om den politiska makten[3]. Här gäller olikheten dock icke direkt dessa motsatser, utan, såsom vi funnit, kronländerna, men den kan gifvetvis tänkas hafva en återverkan på de förra: det är den numerärt starkaste nationaliteten i kronlandets landtdag, som dikterar beslutet för eller mot valplikten och därvid sannolikt låter hänsynen till det egna intresset verka mest afgörande.

För den fakultativa karaktär, som Österrike gifvit sitt valpliktsinstitut har det icke, såsom naturligt är, ansetts föreligga några lämplighetsskäl i valpliktens klassiska land, Belgien. Icke heller Spanien har låtit sina stadganden därom påverkas av några decentralistiska betänkligheter, liksom ej heller i vårt land tankar i dylikt syfte framträdt. I vissa schweiziska kantoner däremot har valplikten gjorts fakultativ, i det att åt *kommunerna* öfverlåtits

valpliktens införande men vid dess utgestaltande vara bundna av de grunder, som i RRWO borde vara stadgade. Verh. d. Wahlref. Aussch s. 596.

[1] Summarisk processart: straffet ådömes utan föregående domstolsförhandling och går i verkställighet, om ej inom viss tid gensaga göres gällande, i hvilket fall saken upptages till förnyad pröfning.

[2] Jfr Egon Zweig, a. a. s. 48. Han finner det f. ö. jämväl med rätta öfverraskande, att en så utomordentligt viktig bestämmelse som valplikten har, hvad dess princip beträffar, sin plats icke i grundlagen utan i vallagen.

[3] Se förf:s. Den Österrik. valref. från nationalitetsproblemets synpunkt, Statsvet. Tidskr. 1910, s. 112 f.

att efter sitt godtfinnande låta den politiska valrätten blifva obligatorisk eller icke[1] — alltså ett ännu längre steg än i Österrike i riktning af statsvalrättens påverkan genom lokala beslut.

Den anvisning, som sålunda gifvits åt lantdagarna att eventuellt göra utöfvandet af valrätten obligatoriskt, följdes omedelbart, den 13 februari, af *Nedre Österrikes* landtdag[2] och sedan före slutet af samma års (1907) första tredjedel (30 mars—11 april) af representationerna i *Schlesien*, *Vorarlberg*, *Mähren*, *Salzburg*, och *Öfre Österrike*[3]. Då de allmänna nyvalen d. 8 april 1911 utskrefvos, hade *Krain* (20 juni 1910) och *Bukovina* (11 febr. 1911) tillkommit[4]. Med denna institutets utbredning ställer sig saken så, att inemot en tredjedel af Österrikes befolkning lefver under röstlvång, återstoden åtnjuter frihet att använda eller icke använda sin valrätt.

Vid utarbetandet af sin valpliktslag hade föregångslandet, Nedre Österrike, såsom af framställningen ofvan (s. 25) framgår, rättsliga förebilder tillgängliga i de lagar, som i en del schweiziska kantoner samt i Belgien reglera institutet ifråga. Men därjämte stodo till buds ett stort antal i åtskilliga parlament, särskildt det franska, väckta förslag. Spaniens valpliktsinstitut är däremot yngre än Österrikes — det förras vallag, däri hithörande bestämmelser återfinnas, är af den 8 augusti 1907, medan det sistnämndas, såsom nämndt, är daterad den 26 januari s. å. Från ännu senare tid härrör den likaledes å s. 25 omnämnda italienska kgl. propositionen (den 21 december 1910).

De öfriga ofvan uppräknade kronländernas valpliktslagar äro i det stora hela — bortsedt från några smärre afvikelser — lika-

---

[1] TRIEPEL, a. a. s. 17.

[2] Gesetz vom 13 Februar 1907, Nied. Ö. Landesgesetz- und Verordnungsblatt N:r 6, womit in Gemässheit des § 4 der mit dem Gesetze vom 26 Jänner 1907, RGBl. N:r 17, erlassenen Reichsratswahlordnung im Erzherzogtume Österreich unter der Enns die Wahlpflicht eingeführt wird.

[3] »Öfvervägande konservativa landtdagar», säger KJELLÉN, i Det nya Sverige s. 299. I Schlesien och Salzburg skulle emellertid valplikten endast vara ett experiment, i det att den nämligen antogs att gälla endast t. o. m. den 31 december 1912.

[4] Reichsgesetzblatt 1911, XXVII. Jfr Statesmans Yearbook 1912 s. 607 och HAUKE, Die Entwickl. d. öff. Rechts in Öst., Jahrb. d. öff. Recht IV (1912) s. 462.

lydande med Nedre Österrikes [1]. Vi skola taga en öfversikt af det Österrikiska valpliktsinstitutets hufvudpunkter — under jämförelse särskildt med motsvarande stadganden i Belgien och Spanien.

Hvad först beträffar själfva *innehållet* i valplikten, så skulle denna kunna sägas vara på olika sätt bestämd i dels Reichsratswahlordnung § 4, dels valpliktslagarnas §§ 1, dels slutligen valreformutskottets »Bericht». I förstnämnda lagrum heter det: »att utöfva den aktiva valrätten». Valpliktslagarna åter säga: »att infinna sig inför valkommissionen och aflämna sin röstsedel». Det kan möjligen sättas ifråga, huruvida det förra uttrycket inrymmer hvad det senare uppenbarligen gör, nämligen rätten att aflämna blanka röstsedlar [2]. Vid hemlig omröstning skulle ju dock åtlydanden af ett sådant förbud näppeligen kunna kontrolleras utan införande af speciella, tillkonstlade regler [3]. Valpliktslagarna äro emellertid icke så drakoniska utan fordra endast nedläggandet i valurnan af en röstsedel, den må innehålla något namn eller icke.

Ännu liberalare konsekvenser med afseende på valpliktens innehåll skulle man emellertid kunna draga ur de ord, hvarmed valreformutskottet i sitt memorial kännetecknar densamma. Man läser där, att valplikten »mindre framställer sig som ett tvång till val än som en förpliktelse för väljaren att personligen öfvervara en aktion, som är att i offentligt intresse verkställa» [4]. Här nämnes intet om nödvändigheten att aflämna röstsedel. Snarare låter

[1] De österrikiska valpliktslagarna finnas vidfogade en hel del editioner af den nya vallagen. Så t. ex. hos SCAPINELLI, Das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht, Wien 1907 (den nedre-österrikiska lagen), äfvensom i ett »Nachtrag» (de öfriga utom Krains o. Bukovinas) AUSTERLITZ, Das neue Wahlrecht, GELLER, Die Wahlreformgesetze und die neue Reichsratswahlordnung, GIEGL, Die Vorschriften üb. Reichsvertretung und Reichsratswahl, 1907 (i dessa tre blott Nedre-Österrikes). Äfven hos KELSEN, a. a. s. 41 (Nedre Österrikes) och SPIRA, a. a. s. 219 (Nedre Österrikes, men med omnämnande i noterna af detaljafvikelser uti de öfriga valpliktslagarna — utom Krains o. Bukovinas — från förebilden), m. fl.

[2] Jfr KELSEN, a. a. s. 39: »Den som aflämnar en blank röstsedel utöfvar just *icke* sin valrätt».

[3] T. ex. att endast officiella tryckta valsedlar få användas och bestämmelser införas angående hvem eller hvilka namn valsedeln skall anses afse för den händelse samtliga namn äro strukna.

[4] Bericht d. Wahlref. Aussch. s. 8.

det, som om valpliktsbegreppet uttömde sig i skyldigheten att *personligen infinna sig vid valtillfället* och sålunda vore af liknande natur som den »Erscheinungspflicht», hvilken gällde och gäller för de schweiziska »Landsgemeinde»-kantonerna (ehuru där i regel utan några straffbestämmelser)[1]. En tysk valpliktsteoretiker, Herrfurth, nöjer sig med en dylik begränsning af tvånget. Han fordrar endast väljarens närvaro vid valakten med rätt för honom att förklara sig icke ärna rösta[2].

Lika litet som de österrikiska valpliktslagarna varit så stränga som Reichsratswahlordnung § 4, lika litet ha de emellertid, såsom deras ofvan anförda definition visar, varit så liberala som valreformutskottets »Bericht». De hålla en medelväg. Den valberättigade har icke blott att inställa sig vid valtillfället, utan måste också nedlägga sin röstsedel i valurnan, men har rätt att rösta blankt. De ifrågavarande valpliktslagarnas definition torde sammanfalla med den belgiska grundlagens, som i sin art. 48 säger: »Le *vote* est obligatoire», därmed betecknande valplikten såsom skyldighet att deltaga i omröstningen, och likaledes med den belgiska vallagens: »prendre part au scrutin»[3]. Denna bestämning af institutets innehåll motsvaras likaledes af den spanska vallagens; där heter det: »rösta» eller »deltaga i omröstningen» (»votar») resp. »vid valet afgifva sin röst»[4].

Till valpliktens rättsinstitut hör med nödvändighet bestämmelsen om *straff* för ohörsamhet mot lagbudet. Endast så kan det gifvetvis blifva verkligt effektivt, nå sitt syfte, som är valab-

---

[1] Se Ryffel, Die schweiz. Landsgemeinden (1904) s. 277 f. och Spira, a. a. s. 201 f.

[2] Herrfurth, Reichstagswahlrecht und Wahlpflicht, »Deutsche Juristenzeitung» 1896. Jfr Spira, a. a. s. 176 ff. o. Vutkovich, a. a. s. 34 f. Den förre nämner ett franskt förslag 1903, enligt hvilket »valplikten» skulle inskränka sig till skyldigheten att senast före omröstningens slut skriftligen eller telegrafiskt underrätta mären om afsikten att icke deltaga i valet (utan motivering). A. a. s. 180.

[3] Code électorale art. 220.

[4] Ley electoral de 8 de Agosto 1907 art. 2 och 84. De spanska valpliktsbestämmelserna finnas återgifna hos Posada, Die politische Reform Spaniens, Jahrbuch d. öff. Recht d. Gegenwart Bd II (1908), s. 452 och 453 not 1. Editioner af vallagen äro utgifna t. ex. i »Biblioteca de Gaceta Administrativa» (1909) och af Lon y Albareda (1907).

stinensens nedbringande till ett minimum. Därförutan vore det en »lex imperfecta». I den formen förekommer den »obligatoriska» valrätten i vissa schweiziska kantoner (liksom närvaroplikten vid Landsgemeindeförsamlingarna, såsom ofvan antydts, oftast saknar straffhotets garanti); så ock i Mexico och några mellanamerikanska stater. Valplikten är där, för att använda SPIRAS uttryck, blott »deklaratoriskt fastställd»,[1] endast helt platoniskt förkunnad. Tydligen är detta icke någon valplikt i juridisk mening[2]. Något dylikt var emellertid det högsta, som institutets motståndare i Österrike skulle vilja medgifva — ett uttalande att deltagandet i valen vore en moralisk förpliktelse[3].

Denna ofullgångna form fick valtvångsbestämmelsen icke. Bestämmandet af straffarterna är emellertid den krångligaste punkten i frågan. Straffen få hvarken vara för drakoniska eller för obetydliga, de måste vara på en gång måttliga och effektiva. De måste därjämte graderas i mån af abstinensens upprepande.

VUTKOVICH hade rekommenderat den *belgiska* straffskalan med kombinerade straff[4]. Enligt den belgiska vallagen straffas första förfallolösa frånvaron med efter omständigheterna antingen »une réprimande», d. ä. en officiell erinran eller skrapa, eller med böter från en till tre francs. Vid första återfall (inom sex år) stegras böterna till 3 à 25 francs. På andra återfallet (inom tio år) följer likaledes böter inom samma gränser, men därjämte tillkommer ett ambitionsstraff: de försumliga väljarnas namn anslås under en månad å kommunalhuset. Fjärde gången åter (inom femton år) som vederbörande är utan laga orsak borta från valurnan, tillämpas först och främst samma straff (böter och »afficheering»); dessutom drabbas den skyldige af ett straff, om hvars logiska berättigande mycket har kifvats[5], men hvars effektivitet erkännes

[1] A. a. s. 91 f.

[2] »Il n'y a pas d'obligation sans sanction» yttrade den belgiske politikern Woeste vid den obligatoriska valrättens behandling i belgiska representantkammaren 30 maj 1893, cit. af COUTANT, Vote obligatoire (1898) s. 176.

[3] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 615.

[4] A. a. sidd. 104 och 118.

[5] KELSEN finner det absurdt, a. a. s. 40 noten. SPIRA desslikes, a. a., s. 119 och annorstädes. Han finner det ock för drakoniskt. F. ö. har ju äfven bötesstraffet och afficheringen kritiserats.

äfven af vissa motståndare till valplikten,[1] en »capitis deminutio», som består däri, att han för tio år strykes ur röstlängden, och som ytterligare skärpes genom stadgandet, att han icke under denna tid kan erhålla någon utnämning eller befordran eller utmärkelse, vare sig af regeringen eller af provinsiella eller kommunala förvaltningsmyndigheter [2].

Den *spanska* vallagens stadganden om valpliktens straffsanktioner påminna om de belgiska. De synas emellertid vara strängare än dessa. Liksom i Belgien drabbas den skyldige första gången med böter: 2 % af kronoskatten »ända till dess han deltager i ett annat val»; men vidare heter det, att om väljaren uppbär lön, honorar eller ränta af stat, provins eller kommun, så skall därifrån, likaledes intill nästa val, göras ett afdrag af 1 %. Till detta straff af ekonomisk natur lägges emellertid redan vid denna första abstinens — hvad som i Belgien kommer i fråga först vid återfall — ambitionsstraffet »affichering», offentliggörande af vederbörandes namn »såsom klander för att han icke uppfyllt sina medborgerliga skyldigheter»; och det tillägges, att om den bestraffade väljaren är inne på förvaltningsbanan, skall vid eventuell befordran hänsyn tagas till denna anmärkning. För upprepadt uteblifvande (den spanska lagen har icke särskilda bestämmelser angående återfallens ordningsföljd) stadgas samma straff samt dessutom diskvalifikation med hänsyn till offentliga ämbeten (intill nästa val, i hvilket han deltager), en påföljd som alltså i Spanien inträder redan andra gången, i Belgien däremot först den fjärde [3].

Man lägger märke till en grundsats, som i den spanska vallagen kommit till tydligt uttryck, nämligen att de stadgade bö-

---

[1] T. ex. Spira, a. a. s. 113 ff.

[2] Code électorale art. 223.

[3] Ley electoral art. 84. Tidsbestämningen i Belgien, tio år, är emellertid strängare än i Spanien, men så gäller det också, såsom nämndt, i det förra landet fjärde abstinenstillfället, i det senare redan det andra. — I den spanska vallagens art. 85 tillägges att för att få bekläda ett offentligt ämbete, har den, som tillryggalagt det tjugofemte lefnadsåret (= den politiska myndighetsåldern), att förete intyg, att han vid de senaste valen i sin valkrets har gjort bruk af sin valrätt, eller att han är befriad från den lagliga förpliktelsen.

terna må stå i proportion till den dömdes ekonomiska ställning. Härigenom har den velat minska afståndet med afseende på straffets kännbarhet mellan rik och fattig.

Medan den spanska lagstiftningen sålunda accepterat den belgiska mångfalden af straffarter (utom »réprimande» och strykning ur röstlängden), [1] så hafva de *österrikiska* valpliktslagarna icke följt den af »mönsterstaten» gifna anvisningen — om också de olika straffarterna berörts under debatten. De hafva i stället i likhet med de *schweiziska* lagarna nöjt sig med en enda straffart, *böter*, och äro så till vida mildare än de båda andra monarkiernas. I den ofvan s. 45 omnämnda minoritetsmotionen däremot föreslogs ett tillägg till det för tredje gången ådömda bötesstraffet, nämligen förlust för sex år af aktiv och passiv valrätt till representanthuset [2].

För bötesbeloppet stadga de österrikiska vallagarna ett minimum af 1 och ett maximum af 50 österrikiska kronor [3]. De schweiziska bötesbestämmelserna äro i det hela blygsammare, olika i olika kantoner: det rör sig i allmänhet om sådana belopp som från 1 till 4 francs. De belgiska hafva, såsom vi funnit, ett minimum, som ungefär sammanfaller med det österrikiska (1 franc) men ett maximum af endast 3 resp. 25 francs; där tillkomma ju emellertid andra straff. De spanska åter sakna gränsbestämmelser och äro f. ö. i detta hänseende icke jämförliga.

Vidare har man i Österrike upptagit samma idé som sedan, såsom ofvan nämnts, realiserades i den spanska vallagen: hänsyn till betalningsförmågan vid böternas ådömande. Men medan denna idé i Spanien tagit gestalt i en fix bestämmelse, som gör böterna proportionella till kronoskatten, är det motsvarande stadgandet i Österrike af mera diskretionär natur: »Vid afmätandet af straffet», heter det, »skall hänsyn tagas till den valberättigades personliga

[1] Det omnämda italienska regeringsförslaget 1910 stadgar böter och diskvalifikation med hänsyn till utnämning eller befordran såsom ämbetsman äfvensom dekorering. Se Bulletin analytique des principaux documents parlementaires (Paris 1911) n:o 36 s. 3.

[2] Minoritätsanträge s XXIII och Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 613.

[3] Valpliktslagarnas § 2, 1:sta momentet. En österrik. krona = c:ca 75 öre. En franc = c:ca 72 öre. Nyssnämda minoritetsförslag ville sätta maximum till 100 kr.

förhållanden och ekonomiska läge»[1]. Äfven denna synpunkt hade med styrka betonats af VUTKOVICH[2] och jämväl kommit fram i valreformutskottet[3]. Därmed har man velat minska vidden af den anmärkningen, att penningestraffet drabbar blott de fattigare, men däremot är ett overksamt medel mot bemedlade valabstinenter[4].

Hvad så beträffar *återfall* i abstinensens förseelse, nöja sig de österrikiska lagarna äfven här med ett allmänt stadgande. »Vid förnyadt uteblifvande», säga de, »skall straffet afmätas högre inom de i första momentet fastställda måtten»[5]. Möjligheten att öka bötesbeloppet vid återfall föreligger icke i Spanien, där ingen böteslatitud är stadgad, men väl i Belgien, där sådan finnes. I det sistnämnda landets vallag finner man emellertid därjämte — i motsats till den diskretionära österrikiska bestämmelsen — en fix höjning af de båda yttersta gränserna för strafflatituden i händelse av itererad abstinens. Därtill kommer ju den likaledes fixa gradering, som tilläggsstraffen af annan natur än ekonomisk i framför allt Belgien, men äfven, ehuru med endast *en* stegring, i Spanien utgöra[6].

Det framgår, att de österrikiska straffbestämmelserna — frånsedt böternas maximum och minimum — äro, både rörande penningstraffens proportionalitet och deras höjning vid återfall, hållna i generella ordalag, lämnande fritt spelrum åt den dömande myn-

[1] Valpliktslagarna § 2, andra momentet, första punkten.

[2] A. a. s. 110 ff. — Jfr ock G. MEYER, a. a. s. 658.

[3] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 564. Böterna borde sättas lika med »personalinkomstskatten» för ett år.

[4] A. st. s. 565. Jfr ofvan s. 42 o. 52. Jfr ock SPIRA a. a. s. 105. Då man där läser, att »hittills har också ingen valpliktslag upptagit en proportionell höjning af penningestraffen», så förefaller det underligt, dels att förefintligheten af de anförda österrikiska bestämmelserna icke inverkat i någon mån modifierande på denna sats, dels framför allt att ingen reservation gjorts för de spanska stadgandena. Men Spira tyckes ö. h. icke känna till valplikten i Spanien. En annan sak är Sp:s anmärkning, att äfven proportionellt afpassade böter betyder mindre för den bemedlade

[5] Valpliktslagarna § 2, andra momentet, andra punkten. I Öfre Österrikes valpliktslag finnes ingen bestämmelse om högre straffmått vid återfall.

[6] De belgiska stadgandena om viss maximitid mellan en valabstinens och en följande, för att den senare skall räknas såsom itererad valabstinens, saknas i både Österrike och Spanien, men finnas däremot i det italienska förslaget 1910.

dighetens befogenhet att efter sitt omdöme taga hänsyn till sig företeende särskilda omständigheter.

Liksom den belgiska ha också de österrikiska valpliktslagarna förbjudit bötesstraffets omvandling i frihetsstraff. Det synes vara en äfven i litteraturen allmänt antagen grundsats [1].

Gifvetvis kunna icke *alla* valabstinenter af lagen betraktas såsom straffbara. Den måste uppenbarligen göra undantag för sådana, som af tvingande orsaker hållits borta från valurnan. Den måste räkna med berättigade *ursäktsgrunder*. Här möta vi en annan hufvudpunkt i frågan.

Vid fastställandet af normerna för de anförda ursäktsgrundernas bedömande hafva valpliktslagstiftarne gått till väga på tvänne sätt. I Belgien öfverlåtes det sålunda åt vederbörande myndighet att godtaga eller icke godtaga de förebragta skälen. Afgörande är helt allmänt »le fondement de ces excuses» [2]. Hemort i Schweiz har däremot det motsatta systemet haft: *uppräkningen* af de förhållanden, hvilka äro att anse såsom tillbörliga skäl till frånvaro vid valet, stundom med en väl långt drifven detaljering.

Endast *en* af de österrikiska valpliktslagarna har följt det belgiska exemplet. Det är Öfre Österrikes. Den underlåter sålunda att fixt specificera de laga förfallogrunderna och gifver den dömande myndigheten en fri diskretionär befogenhet. Den väljare anses urskuldad, »med afseende å hvilken, under billigt hänsynstagande till alla förhållanden, icke med sannolikhet kan antagas, att han blef borta från valhandlingen endast för att undandraga sig valplikten» [3]. Af dylik läggning var jämväl det ofvan (s. 45) omtalade minoritetsförslaget i valreformutskottet, som afsåg ett valpliktsstadgande för hela riket. Detta inskränkte sig till frasen »triftige Entschuldigungsgründe».

---

[1] Valpliktslagens § 8. (Så icke öfverallt i Schweiz. Se Ryffel, a. st.) Däremot kunna de utmätas. »Die Geldstrafen», heter det nämligen i samma §, »werden in Wege der politischen Exekution eingebracht». De inflyta i fattigvårdsfonderna.

[2] Code électorale art. 221.

[3] Den öfre-österrikiska valpliktslagen § 2. I § 4 sista mom. nämnas emellertid några *exempel* (se nedan s. 58 not 2).

De öfriga valpliktslagarna i Österrike hafva däremot samtliga rättat sig efter det schweiziska föredömet, i likhet med hvad senare äfven den spanska gjort [1], ehuruväl på båda ställena med inrymmande i uppräkningen äfven af ganska tänjbara ursäktskategorier [2]. Med hänsyn till de spanska hithörande bestämmelserna får man skilja på allmänna stadganden, afseende *alla* medborgare, och speciella, som från förpliktelsen att rösta undantaga vissa röstberättigade medborgargrupper, nämligen »klerus, första instansdomare i deras ämbetsområde och notarii publici i den valkrets, där de ha sin verksamhet» [3]. Någon motsvarighet till de senare finnes icke i de österrikiska valpliktslagarna [4]. Det enda, som med hänsyn till särskilda röstberättigade stadgas, är, att det medgifves frihet från valplikt åt väljare, hvilkas ämbetsplikter (i Mähren blott om de äro »ouppskjutbara») lägga beslag på dem. I öfrigt hafva alla, som hafva rätten, också plikten, såvida de icke befinna sig i någon af de situationer, som kunna inträffa för hvem som hälst och som lagen uppräknar.

Dessa generella ursäktsgrunder äro något mera specificerade än de spanska. Den för de öfriga valpliktslagarna i de flesta punkter typiska nedre-österrikiska lagen fastslår såsom laga skäl till frånvaro: sjukdom eller bräcklighet, tjänsteplikter »eller eljest ouppskjutbara yrkesplikter», resa utanför Nedre Österrike [5], »familjemedlemmars sjukdom» eller »andra ouppskjutbara familjeangelägenheter», slutligen trafikstörningar »eller andra tvingande omständigheter» [6]. Endast Mähren och Schlesien hafva därjämte efter

---

[1] Jämväl det italienska förslaget 1910.

[2] Äfven Vutkovich anbefaller uppräkningen såsom »exemplikative» uppdragande en gräns för domarens diskretionära makt. A. a. s. 120 f.

[3] Ley electoral art. 2. — Jfr det italienska förslaget 1910, som har liknande, ehuru något mera omfattande specialundantag från valplikten, bl. a. under vissa förhållanden hälsovårdens utöfvare.

[4] En helt annan sak är, att riksrådvalordningens § 7 undantager från *valrätten* en medborgargrupp: militärpersoner.

[5] Den mähriska valpliktslagen stadgar: resa minst 25 km. från valorten.

[6] Den nedre-österrikiska valpliktslagen § 3. — Austerlitz tillägger exempelvis, att som ursäktsgrund måste ock gälla, att man infunnit sig i vallokalen, men icke tillåtits rösta eller fått vänta i kön så länge, att den till förfogande stående tiden gått till ända — väl ett exempel på en »tvingande omständighet». A. a. s. 86.

schweiziskt mönster (t. ex. Thurgau) upptagit hög ålder: 70 år (i Thurgau redan 60 år), hvilket äfven är fallet med de spanska valpliktsstadgandena [1]. Som man finner och såsom nyss nämndes, äro vissa af de uppräknade ursäktsgrunderna så elastiska, att de inrymma ett ganska stort svängrum för den dömande myndighetens fria värdering af de förebrakta motivens vikt.

Slutligen är att särskildt framhäfva ännu ett förhållande, som berättigar uteblifvandet från röstningen. Valpliktslagarna stadga såsom förutsättning, för att en abstinent öfver hufvud må ådömas straff, att han fått sig »*legitimationskort*» (se ofvan s. 43) tillställdt. Att icke hafva erhållit sådant är således också en laga ursäktsgrund [2].

En tredje hufvudpunkt med afseende på den obligatoriska valrättens organisation — jämte frågan om straffen och ursäktsgrunderna — är spörsmålet om det lämpliga *forum* för afdömande af förseelser mot valpliktsbudet. Olika system hafva härvidlag tillämpats. Hade de österrikiska valpliktslagarna följt Belgiens exempel, så skulle de åt domstol uppdragit ifrågavarande befogenhet. Där låter man nämligen fredsdomaren (under viss samverkan med poliskommissarien och allmänne åklagaren) handhafva straff- och ursäktsbestämmelsernas tillämpning [3]. I Österrike har man emellertid gått en annan väg, i det att förvaltningsmyndighet utrustats med behörighet i sagda hänseende (liksom anmärkning mot röstlängd afgöres i samma väg).

Den administrativa myndighet, som gjorts till forum, är »Bezirkshauptmannschaft» (i Wien och vissa andra städer magistraten), d. ä. den kollegiala styrelsen för de förvaltningsenheter, »Bezirke»,

[1] Ley electoral art. 2. Den italienska regeringspropositionen 1910 nämner åldern 65 år. — Den spanska vallagens art. 84, fjärde stycket, uppräknar i öfrigt såsom befriande faktorer: egenskapen att hafva varit valkretsens kandidat eller dess fullmäktige, vidare sjukdom, frånvaro till följd af berättigad orsak »eller annan omständighet af analog beskaffenhet».

[2] Nedre Österrikes valpliktslag § 6. A dessa legitimationskorts baksida skola enl. § 9 i de flesta lagarna valpliktsbestämmelserna vara tryckta, liksom de skola upptagas i kungörelsen om nya val, äfvensom före valet anslås offentligt i kommunerna.

[3] Code électorale art. 220—222.

i hvilka ett kronland är indeladt, mellanledet mellan detta och kommunen [1]. Det är, som antydt, samma myndighet, som har att afgöra besvär emot röstlängd. Af dem, som i valreformutskottet föreslogo den fakultativa valpliktens införande, ansågs den valet ledande »valkommissionen» — vid hvars bildande offentlig myndighet och kommunalrepresentationen samverka [2] — vara bäst ägnad att ådöma försumlighetsstraffen, bättre än domstolarna eller förvaltningsmyndigheterna [3]. Häremot gjordes från andra håll gällande, att åt sagda valkommission omöjligen kunde inrymmas jurisdiktionsrätt framför allt därför, att den saknade de nödiga garantierna för ett opartiskt bedömande; »den sammansättes hufvudsakligen under politiska synpunkter» [4].

Det återstår — efter vidrörandet af de tre nu framhäfda hufvudpunkterna — att nämna några ord om det rättsliga *förfaringssättet* i Österrike uti valpliktsmålen.

Med ledning af de lokala anteckningarna öfver i valet icke deltagande röstberättigade utfärdar kretsmyndigheten för hvar och en sådan ett straffförfogande (under förutsättning, såsom ofvan nämnts, att han erhållit legitimationskort), för den händelse »den valberättigade icke senast inom en frist af åtta dagar efter valdagen muntligen eller skriftligen hos vederbörbörande offentliga kretsmyndighet urskuldar icke-utöfvandet af sin valrätt». Tydligen är det därvid icke tillräckligt att endast påstå en ursäktsgrund,

---

[1] Spira finner icke denna anordning tillfredsställande med hänsyn till utslagens egenskap af objektiva eller deras anseende såsom sådana. A. a. s. 129.

[2] Valkommissionen består af 7 eller 5 medlemmar; 3 resp. 2 väljas af den kommunala representationen, andra 3 resp. 2 af regeringsombudet »valkommissarien»; den sjunde resp. femte utses genom kooptation. Riksrådsvallagen §§ 18 och 19.

[3] Verh. d. Wahlref. Aussch. s. 560.

[4] A. st. s. 565 o. annorstädes. — Vutkovich framhäfver bland andra möjligheter: förvaltningsdomstolar af första instans (där sådana finnas), egna valrättsdomstolar, jurydomstolar. A. a. s. 118 ff. I Spanien döma på i lagen bestämdt sätt sammansatta s. k. »muncipaljuntor», i hvilka sitta kommunalfullmäktige med högsta röstetal, f. d. militärer och civila ämbetsmän, presidenter för vissa föreningar, högstbeskattade o. a. Ley electoral art. 84 och 11.

utan måste detta påstående, »om så erfordras», styrkas genom åvägabringande af bevis »eller på eljest trovärdigt sätt.» [1]

Den nedre-österrikiska valpliktslagen — liksom jämväl de öfriga utom Öfre-Österrikes — talar endast om ursäktsgrundernas anförande *efter* valet, stadgar icke uttryckligen om möjligheten att redan i förväg framställa sådana. Enligt den öfre-österrikiska däremot sörjes härför genom bestämmelsen, att den s. k. »valkommissarien» (en officiell funktionär vid valkommissionens sida) »har att mottaga inkomna skriftliga ursäkter och omedelbart efter valhandlingen förelägga dem för valortens offentliga kretsmyndighet.» [2] AUSTERLITZ synes emellertid anse, att — trots frånvaron af särskilda bestämmelser — det äfven i de öfriga valpliktsländerna går an att redan före valet ursäkta sig. [3]

I Belgien är fredsdomaren både första och *sista* instans i valpliktsmål. Enligt dess vallag § 222 fäller han utslag »utan appell». Den enda möjlighet till rättelse, som där består, är ett stadgande i den följande paragrafen, att den dömde kan inom sex månader opponera mot domen, sålunda vädja från den illa underrättade fredsdomaren till den bättre.

I Österrike har man icke i detta stycke gått den väg, som den belgiska vallagen anvisar.

Här har den af domen träffade först och främst liknande rättsmedel som i Belgien. Han kan — inom åtta dagar — inlägga protest hos samma myndighet, som afkunnat utslaget. [4] Försitter han fatalierna, vinner det provisoriska förfogandet laga kraft. Men »genom den i rätt tid framställda invändningen inställes strafförfogandet». Befinnes ursäkten acceptabel, är därmed

---

[1] Nedre Österrikes valpliktslag § 6. — I Öfre Österrike och Bukovina är fristen 14 dagar, i alla öfriga valpliktsland som i N.-Ö.

[2] Den öfre-österrikiska valpliktslagen § 4. Den tillägger: »Valkommissionen är berättigad att i en från valakterna särskild berättelse fastställa förhandenvarande af densamma bekanta ursäktsgrunder, t. ex. sjukdom, trafikstörningar, förhinder genom ouppskjutbara yrkesplikter o. s. v.» Kretsmyndigheten kan på grund häraf fritaga abstinenten, äfvensom på grund af egen kännedom om förefintlig ursäkt (§ 5). Jfr ofvan s. 54 om ursäktsgrundernas generella formulering i samma lag.

[3] A. a. s. 84.

[4] Denna rättighet till invändning innebär, säger AUSTERLITZ, »ingenting annat än ännu ett tillfälle att förebringa sin ursäkt». A. a. s. 84.

saken utagerad. I motsatt fall består emellertid, i olikhet med förhållandet i Belgien, ännu en möjlighet.[1] Genom stadgandet, att för straffförfarandet gälla »de allmänna föreskrifterna för förfarandet i de till de offentliga förvaltningsmyndigheternas tjänsteförrättning hörande öfverträdelsefallen», har nämligen beredts möjlighet till *besvär* öfver det straff, som af »Bezirksregierung» blifvit ådömdt. Denna är sålunda endast första instans. Från densamma kan vädjas till högre myndighet, till kronlandsregeringen. Jämväl den spanska vallagstiftningen inrymmer möjligheten af utslagets öfverklagande.[2]

Vi hafva tagit kännedom om hufvudpunkterna i den politiska debatten i Österrike om valpliktsinstitutet. Vi hafva också lärt känna den organisation, det erhållit i de kronländer, med hvilkas vallagstiftning det införlifvats. Det skulle återstå att skärskåda den politiska statistikens utsagor angående valpliktsbudets rent numeriska verkningar. Vi skola på denna punkt fatta oss kort När man finner, att Belgien ståtar med en frekvenssiffra på 95 % af de vid valen till dess riksdag röstberättigade, medan i medeltal för det nordliga Västeuropas stater endast 73,8 % deltaga[3], kan man omöjligen frånskrifva valplikten egenskapen af effektivitet, äfven om jämväl andra faktorer äro att taga med i räkningen såsom medverkande till den höga siffran.

De österrikiska siffrorna jäfva icke heller denna uppfattning. Spira anför ur valstatistiken från 1907, att af 100 röstberättigade i kronländer *utan* valplikt genomsnittligen 81,13 (med frånräknande af Karstländerna 82,6) % deltogo i de allmänna valen till den nedre kammaren. Motsvarande siffra för länderna *med* valplikt var 93 %.[4]. Skillnaden är ju icke så öfverväldigande, men en

---

[1] Nedre-Österrikes valpliktslag § 7. I Öfre Österrike är fristen liksom vid första ursäktsmöjligheten 14 dagar.

[2] Andra och sista instans är här för hvarje provins »provinsialjuntan», sammansatt af officiella medlemmar, ordförander i advokatkollegier, ordförandena i vissa ekonomiska och andra korporationer, o. s. v. Ley electoral art. 11.

[3] Sundbärg, Aperçus statistiques internationaux, XI^e^ année (1908) s. 159.

[4] A. a. s. 226 ff.

uppenbar sådan är det i alla fall. Icke heller dömer statistiken valplikten för de *blanka* sedlarnas skull: 3 på 1000 i de förra länderna, 14 i de senare — en tydlig ökning, men dock icke af allt för graverande art.

Det är icke på detta fält, kampen för och mot den allmänna valplikten är att utkämpa. Säkerligen bjuder däremot det praktiska genomförandet på svårigheter, om icke just i så hög grad hvad angår sådana frågor som straff, ursäktsgrunder, forum etc., så dock med hänsyn till framför allt nödvändigheten att i stater med spridda befolkningsförhållanden neutralisera afståndets betungande verkningar.

Men om äfven detta kan öfvervinnas, så återstår såsom problemets kardinalpunkt spörsmålet, huruvida valplikten är ett statsintressets postulat eller tvärtom. Hvad det här gäller, är att träffa ett afgörande i frågan, om med valplikten icke äro följaktiga ogynnsamma verkningar, som uppväga eller öfverväga behaget af stegringen i antalet röstande till ett maximum, och om således valabstinensen icke hellre bör bekämpas med andra, om ock icke så radikala, valtekniska medel samt genom politiskt upplysnings- och uppfostringsarbete.

Journalistik och journalisternas utbildning.

Af

Redaktör **Ragnar Lundborg.**

I och med den stora utveckling tidningsväsendet gjort under senare tider har frågan om journalisternas utbildning blifvit alltmera brännande. Samtidigt som man inom olika läger har fullt klart för sig, att journalistiken är ett fritt yrke och att rekryteringen till densamma ej får hämmas af några examensskrankor, torde man dock numera allmänt inse fördelen af, att tillgång finnes till särskild journalistisk utbildning. »Man födes till jornalist», detta är ett slagord, som man ofta får höra. Naturligtvis har det berättigande så tillvida, att ingen, som ej har speciella anlag för pressarbete, bör ägna sig åt detsamma. Men är ej detta gällande för alla yrkesgrenar? Eller för att endast taga ett par exempel: en person, som ej har anlag för läkarens kall bör ej ägna sig åt detsamma, och den som ej passar till diplomat eller konsul bör ej gå in i Utrikesdepartementets tjänst.

Det synes vara alldeles självklart, att det vore till största gagn för den, som tror sig kunna fylla en tidningsmans ansvarsfulla värf, att han i vårt land kunde erhålla undervisning, som alldeles särskildt vore honom nyttig i hans blifvande arbete. Många ämnen, som journalisten behöfver sätta sig in i, finnas ju redan nu vid universiteten och högskolorna, men vid sidan däraf har det vuxit fram en helt ny vetenskap, som ock fordrar sin plats, och det är journalistiken.

Undertecknad har förra året såsom statens stipendiat företagit en två månaders studieresa i Tyskland och Schweiz för att studera där befintlig undervisning för journalister, och kommer jag att här i kort sammandrag af min till K. M:jt inlämnade reseberättelse meddela en del rön, som jag gjort under denna färd, samt framställa ett förslag till journalistisk undervisning i vårt land [1].

---

[1] Jag företog min studieresa 10 Maj—9 Juli samt inlämnade den 24 Oktober min berättelse därom till Kungl. Ecklesiastikdepartementet.

Den vetenskapliga undervisningen i journalistik sker på tvänne olika sätt. Den ena typen är representerad af Journalisten Hochschule i Berlin, en högskola i Paris samt särskilda journalisthögskolor äfvensom fakulteter och sektioner vid universitetet i Förenta Staterna, den andra af de schweiziska och tyska universitet, där journalistik är införlifvadt i den juridisk-statsvetenskapliga eller filosofiska fakulteten.

Journalisten Hochschule i Berlin är en enskild undervisningsanstalt, som grundades 1889 af Dr. Jur. Richard Wrede, som allt fortfarande leder densamma. Den hufvudsakliga undervisningen bedrifves af dr. Wrede själf, och de resurser högskolan förfogar öfver äro tämligen anspråkslösa. Den har ej heller förmått häfda någon framträdande ställning, hvarken vetenskapligt eller inom tidningsmannavärlden. Dr. Wrede är en framstående journalist samt har äfven utgifvit beaktansvärda pedagogiska arbeten i journalistik [1], men Journalisten Hochschule kan det oaktadt, af skäl som jag ofvan anfört, ej fullt sägas fylla måttet. De amerikanska undervisningsanstalterna däremot ha både goda ekonomiska resurser och stå under tillräcklig kontroll samt torde också vara af stor betydelse för Amerikas pressväsende [2].

Det är af stort teoretiskt intresse att taga närmare kännedom om, hvilka ämnen, som förefinnas vid den berlinska journalisthögskolan. Studietiden är i regel fyra terminer, och fördelningen af föreläsningar och seminarieöfningar på de olika terminerna äro följande:

Första terminen.

Praktisk journalistik. Journalistik propedädeutik. Journalistisk anatomisk patologi. Estetiska öfningar. Referat och korrespondenser. Tidningsväsendets historia och teknik. Stenografi.

Andra terminen.

Pressrätt. Statsvetenskapligt-politiska öfningar. Stilöfningar. Romankritik. Musikkritik. Talarkonst och minnesförmåga. Facktidskriftsväsendet.

Tredje terminen.

Praktisk journalistik. Stilöfningar. Illustreradt tidskriftsväsende. Teaterkritik. Konstkritik. Referat och korrespondenser. Annonsering.

[1] Bland dem »Handbuch der Journalistik». Berlin 1902.

[2] För att göra min undersökning så fullständig som möjligt korresponderade jag under min färd med några af de mera betydande amerikanska universitet, där journalistisk undervisning bedrifves.

Fjärde terminen.

Praktisk journalistik. Statsvetenskapligt-politiska öfningar. Teaterkritik. Romankritik. Konstkritik. Musikkritik.

Inträdesfordringarna till högskolan äro rätt låga. Vid densamma aflägges examen, som i regel får ske tidigast, när vederbörande kandidat under tredje terminen besöker högskolan och utfört tillräckliga skriftliga arbeten, som visa hans journalistiska förmåga. Examen är dels skriftlig, dels muntlig. Den förra måste afläggas i minst två af nedanstående fack: 1) Tysk politik jämte stats- och förvaltningsrätt, 2) utlandspolitik, 3) socialpolitik och statsvetenskap, 4) handelsjournalistisk, 5) följetong, 6) lokala nyheter, dagsnyheter och blandade nyheter, 7) facktidskriftsväsendet, 8) illustreradt tidskriftsväsende. I hvarje fack fordras utförande af två själfständiga artiklar, äfvensom redigerande ur tillgängligt stoff af vederbörande afdelning af en tidning eller tidskrift. Den muntliga examen omfattar förutom valda specialämnen äfven tidningsväsendets historia och teknik samt pressrätt.

Vid *École des hautes études sociales i Paris*, som är en mycket ansedd fri högskola, finnes en särskild fakultet för journalistisk undervisning[1]. Läsåret 1912—1913 undervisas i politik, sociologi, historia, pressens historia samt pressrätt, hvarjämte gifvas praktiska öfningar. Såväl de senare som föreläsningarna ledas af en mängd framstående vetenskapsmän och journalister. Efter i regel 2 års studier kunna eleverna förvärfva sig högskolans diplom.

Den typ af journalistisk undervisning, som jag nu omnämnt, är enligt min tanke ej den förmånligaste. Journalisten behöfver ingen särskild högskola eller fakultet för sin räkning, då de ämnen han har behof att inhämta kunskap i, i all hufvudsak äro desamma, som redan nu finnas inom andra högskolors ram. Bästa typen för undervisning i journalistik representeras enligt hvad jag kan finna, först och främst af Heidelbergs universitet. Detta är ocksa det första i Europa, som infört utbildning för journalister, och den man, som har en banbrytande betydelse därvidlag är Prof. Dr. A. Koch. Det är hans ovanskliga ära att hafva fört journalistiken upp på ett vetenskapligt plan. Egentligen är han professor i historia, som han på eget initiativ ombildat till att bli »den offentliga meningens, pressens och journalistikens i Tyskland historia, väsende och betydelse». Dessutom håller han vid universitetet seminarieöfningar öfver »införande i journalistik». En timmes föreläsning och två timmars seminarieöfningar hållas i veckan. Tillströmningen af studenter är mycket stor, och många nationaliteter äro representerade. Prof. Koch tillhör filosofiska fakulteten, men hans undervisning följes af personer från samtliga fakulteter.

[1] École de journalisme et de préparation à la vie publique.

En del af hans lärjungar ämnar aktivt ägna sig åt pressen, en stor del kommer dock att efter sin afgång från universitetet gå in på skilda lefnadsbanor.

Prof. Koch har visat vägen. Det har behöfts åratal, innan man från rent akademiskt håll lagt bort sin misstro mot journalistiken, den yngsta bland vetenskaperna. Det behöfdes en man sådan som Koch att röja väg. Han har gått fram energiskt och målmedvetet och har lyckats. Man får hoppas, att det ej skall dröja så länge, innan Heidelbergs universitet fullt officiellt får en lärostol i journalistik. Förslag därom har redan varit före i badensiska landtdagen.

Prof. Koch har i Schweiz fått tvänne efterföljare, nämligen chefredaktörerna, Dr. jur. Wettstein i Zürich och Dr. jur. Bühler i Bern, hvilka äro docenter i journalistik vid nämnda båda städers universitet. Journalistik är där officiellt införd som akademiskt läroämne inom juridiskt-statsvetenskapliga fakulteten och kan sålunda medtagas i examen samt göras till föremål för doktorsafhandling.

Vid Leipzigs universitet föreläser sedan 1892 professorn i statsvetenskap, Geheimehofrat Dr. Karl Bücher öfver »Tidningsväsendets historia, organisation och teknik», öfver hvilket ämne han förut sedan 1884 föreläst i Basel. Några seminarieöfningar i journalistik äro ej anordnade, men enligt hvad prof. Bücher meddelat mig kommer ett journalistiskt seminarium att i sinom tid grundas med medel, som ställts till förfogande genom en donation. För dem som närmare intressera sig för B:s uppfattning af pressen och dess betydelse ber jag att få hänvisa till hans afhandling därom i det samlingsverk, Handbuch der Politik af samtidens främsta statsvetenskapsmän i Tyskland, som nyligen utkommit i sitt sista häfte [1]. Prof. Bücher undervisar äfven vid handelshögskolan i Leipzig.

Vid handelshögskolan i Berlin slutligen föreläser redaktör Norden i egenskap af docent öfver »handelsjournalistik och ekonomiskt reportage», hvari han äfven har seminarieöfningar. I öfrigt torde, såvidt jag kunnat erfara, direkt journalistisk utbildning ej förekomma vid något annat tyskt eller öfverhufvudtaget europeiskt universitet [2].

I min reseberättelse till Kungl. Maj:t har jag äfven framställt ett förslag till införande af journalistisk undervisning i vårt land. Det är min bestämda öfvertygelse, att det vore till största fördel, om ej endast de unga män och kvinnor, som ägna sig åt akademiska studier, finge komma i åtnjutande af dylik undervisning utan äfven unga journalister med bristande kompetens för universitetsstudier, som varit ute i praktiskt arbete ett eller annat år.

---

[1] Handbuch der Politik: Die Presse. Band I, sid. 262.

[2] Sporadiskt har sådan undervisning ägt rum bl. a. vid handelshögskolan i Köln samt tekniska högskolan i Danzig.

Vi äga sedan några år i Sverige en på fullt vetenskaplig grund hvilande högskola, vid hvilken jag tror, att det vore alldeles särskildt lämpligt att inrätta en lärostol i journalistik. Det är Handelshögskolan i Stockholm, som ehuru närmast afsedd för merkantilvetenskaplig undervisning bland sina läroämnen har flera, som kunnat vara journalisten till nytta. Fordringarna för inträde till Handelshögskolan äro ej så stränga som till universiteten, ehuru såsom dess rektor prof. Hallendorff uttalat, dess lärjungar vid sitt inträde »böra ha nått samma mognad som våra studenter i allmänhet». Under den tid Handelshögskolan varit i verksamhet har den visat, att den är en institution för allvarlig och gedigen forskning under ledning af framstående vetenskapsmän. Vid densamma lämnas undervisning i statsvetenskap, rättsvetenskap, ekonomisk geografi, handelsteknik, i hvilka ämnen finnas professurer, samt tyska, engelska, franska och ryska, hvari lektorer undervisa. Alla dessa fack, med undantag af det för speciellt affärsmannen betydelsefulla ämnet handelsteknik, äro ju ock till största gagn för journalisten.

Undervisningen vid Handelshögskolan bedrifves liksom vid andra högskolor medels föreläsningar och seminarieöfningar samt resulterar efter i regel två års studier i afläggande af examen, som omfattar minst fyra ämnen. Af dem äro nationalekonomi med statistik samt handelsteknik obligatoriska och har vederbörande kandidat att välja mellan ekonomisk geografi samt stats- och rättsvetenskap, äfvensom att medtaga ett af språken. Mitt förslag går ut på att vid högskolan införes äfven undervisning i journalistik, till en början med en docentur, som dock snarast borde utvecklas till en professur. Detta ämne skulle vara obligatoriskt för de journalistiska studerandena i stället för handelsteknik, och skulle dessa senare i öfrigt fritt få utvälja minst tre ämnen, däraf dock obligatoriskt två, som äro representerade af professurer.

Det förefaller mig ej otänkbart, att Handelskögskolan af disponibla medel skulle vilja inrätta en dylik docentur, till hvars innehafvare lämpligast borde utses någon i Stockholm aktivt verksam journalist. Om högskolan med egna tillgångar ej ännu ser sig i stånd att göra ett dylikt arrangement, kunde möjligen tidningsmannaorganisationerna anskaffa medel, då något större belopp ej till en början erfordrades.

Fördelen att förlägga journalistisk undervisning till Stockholm synes mig påtaglig icke minst från den synpunkten, att där finnes en så stor kontingent af Sveriges journalistkår, äfvensom att där borde kunna beredas studerande från landsorten möjlighet till tillfälligt arbete under deras studietid. Genom att förlägga undervisningen speciellt till Handelshögskolan bereder man tillträde till densamma åt en talrikare kategori studerande än om den ägde rum vid något af statsuniversiteten eller Stockholms och Göteborgs högskolor.

Anordningen i Leipzig, som jag ofvan omnämnt, torde vara

synnnerligen förmånlig. Det vore något att tänka på äfven för Sverige. Vore det så omöjligt, att med tiden journalistik infördes som läroämne vid såväl Handelshögskolan som Stockholms högskola med samma lärare och för kontinuitetens skull gemensam undervisning? Jag tror det ej. Fördelen för dem af Handelshögskolans lärjungar, som ej ha examenskompetens till inträde vid universiteten, att vid Handelshögskolan få aflägga examen, har jag nyss berört. Infördes journalistik äfven vid Stockholms högskola, kunde de af dess studenter, som önskade fördjupa sig i ämnet, fortsätta sina studier utöfver Handelshögskolans mått. Ämnet kunde medtagas exempelvis i fil. lic. examen eller juridisk examen, som lägger hufvudvikten på de politiska disciplinerna, samt äfven göras till föremål för en doktorsafhandling.

Frågan om journalistutbildningen väntar sin snara lösning. Den berör ej endast tidningsmännen själfva utan är en angelägenhet af största betydelse för samhället i dess helhet.

Et norsk Skrift om Unionsopløsningen i 1905.

Af

Professor Dr. jur. **Knud Berlin.**

Aall u. Gjelsvik: Die norwegisch-schwedische Union, ihr Bestehen und ihre Lösung, Breslau 1912, 414 S.

Det er ikke med let Hjærte, at en dansk Mand skrider til at efterkomme Redaktionens ærefulde Opfordring om at anmelde ovennævnte Skrift. De Begivenheder, som det omhandler, har saa nær Berøring med Danmarks Historie, og de to Folk, hvis Forening, hvis Samliv og Tvist og hvis endelige Adskillelse det skildrer, staar begge os Danske saa nær, at det for en dansk Mand maa være lige ukært at fælde en Dom, der kan kalde den ene eller den anden Parts eller maaske begge Parters Uvilje over hans Hoved. Endnu mere ukært er det at skulle rippe op igen i en gammel og bitter Strid nu, da den endelig er kommen til en Løsning, som begge Folk synes lige tilfredse med, og nu da alle tre nordiske Folk paa mange Punkter er ved igen at arbejde sig sammen til hjærteligere Forstaaelse. Eller skulde det virkelig være de tre smaa nordiske Folks Forbandelse, skønt de staar hinanden saa nær i Sprog og Kultur, og i aandelig Modenhed ikke viger for nogen, altid at skulle leve i indbyrdes Tvedragt, medens andetsteds selv langt mere forskellige Nationer kan øge deres hver for sig svage Kraft, ja selv byde Stormagter Trods, ved enig Sammenslutning? Var det ikke bedre nu at glemme Fortidens Tvist og i Fællesskab at arbejde for større Samhu og Venskab i Fremtiden?

Imidlertid, de to Forfattere af det anførte Skrift, Prof. i Filosofi Dr. Anathon Aall og Prof. juris Nikolaus Gjelsvik, har villet det anderledes. De har følt Trang til endnu en Gang at lufte den nordiske Tvedragt og give hele den europæiske Læseværden det opbyggelige Billede af den Broderstrid, der lidt efter lidt undergravede for tilsidst helt at sønderrive den svensk-norske Union. Deres 414 Sider store Skrift har de derfor udsendt paa Tydsk som et Led i Brie og Fleischmanns Samling af Afhandlinger fra Stats- og Forvaltningsretten samt Koloniretten og Folkeretten. De har i den Anledning givet det Undertitlen »Et Bidrag til den almindelige Statslære paa historisk Grundlag» og søger derfor ogsaa i en meget udførlig Fremstilling, at uddrage almindelige statsretlige Slutninger ud fra det svensk-norske Fortilfælde.

Men det almindelige statsretlige Synspunkt er dog aabenbart ikke Hovedsagen for Forfatterne; Fremstillingen er da ogsaa paa adskillige Punkter farvet af en for stærkt personlig, polemisk Tone til at være objektiv Videnskab blot for Videnskabens Skyld. Øjemedet har snarere været det at forsvare Norges Overhuggelse af Knuden ved at vise den fulde Berettigelse af Norges Optræden ikke blot fra et historisk og politisk men ogsaa fra et formelretligt og almindeligt statsretligt Synspunkt.

Dette fremgaar da ogsaa af Forfatternes Fortale, der oplyser om, at det havde været Hovedforfatteren Prof. Aalls Hensigt at udsende Skriftet allerede i 1906 for, medens Begivenheden i 1905 endnu var i frisk Minde, at give den evropæiske Offentlighed en fyldigst mulig Fremstilling og Forklaring af Unionsbrudet, saaledes som en norsk Videnskabsmand maatte ønske, at det blev opfattet i Udlandet. Det skyldes nærmest et Uheld, at Bogens Udgivelse blev hele sex Aar forsinket, nemlig den Omstændighed, at Prof. Aall mente at burde sikre sig særlig sagkyndig juridisk Bistand og derfor anmodede Prof. juris Gjelsvik om at tage Del i Skriftets Udarbejdelse.

Dette Medarbejderskab har ikke været til Held for Skriftet. Ikke blot har det altsaa bevirket, at det først udkommer nu saa længe efter 1905, at man uvilkaarligt fristes til at spørge, om et Forsvar for Unionsbrudet virkelig endnu synes norske Mænd paakrævet, og dog paa den anden Side for kort Tid efter den op-

rivende Begivenhed til, at man fra den ene Parts Side skulde være i Stand til at give en Fremstilling, der ikke allfor meget blev et blot Parts-Indlæg, et blot Forsvarsskrift. Men dernæst er det ogsaa ofte lige saa uheldigt med flere Forfattere til et enkelt sammenhængende Skrift som med alt for mange Kokke til at tilberede Maden. Skriftet er derved blevet belemret med adskillige trættende Gentagelser, idet begge Forfatterne hver i sit Afsnit behandler de samme Spørgsmaal, og de er derved heller ikke undgaaet under Tiden at komme noget i Konflikt med hinanden. Muligvis vilde Prof. Aall ogsaa lige saa godt have kunnet skrive hele Værket alene, thi de to Forfattere har ingenlunde delt Arbejdet saaledes, at den juridiske Forf. besørgede den særlige juridiske, statsretlige og folkeretlige Side af Spørgsmaalet, den filosofiske den historiske, men begge Forf. behandler temmeligt i Flæng begge Sider af Problemet. Tilmed vilde Skriftet sikkert ikke blot have vundet i Holdning og Overskuelighed ved at have været en Mands Værk, men det vilde ogsaa have haft færre Pletter. Det kan nemlig ikke negtes, at Prof. Gjelsviks Del af Skriftet, der i øvrigt er langt den mindste, baade er den mest angribelige og hasarderede og tillige altfor ofte savner den rolige Tone, der gennemgaaende raader i de Afsnit, hvorfor Prof. Aall særlig bærer Ansvaret. Jeg skal da ogsaa i det følgende vise den Retfærdighed at behandle hver af Forfatterne for sig.

Saa forstaaeligt det nu end er, at Forf. har søgt at vise det fuldt beretligede i Norges ensidige Opsigelse af Unionen ikke blot ud fra et politisk og nationalt, men ogsaa ud fra et almindeligt statsretligt Synspunkt, saa har de dog ikke taktisk set lettet sig Stillingen derved. Politisk set er det afgørende: Resultatet. Og politisk set har Norge utvivlsomt for saa vidt faaet Ret, som »Statskupet» i 1905 — som Aall selv kalder det — lykkedes, og begger Parter nu endog synes tilfredse med denne Løsning, selvom Statskupet ganske vist fik et Efterspil i Karlstad, der ikke kan lades ude af Betragtning, fordi Forf. gaar let hen over det, og skønt det trods alt henstaar ubevist, om ikke en Oplosning af Unionen kunde være sket med Iagttagelse af alle Former, d. v. s. ved fuldt venskabelig Forhandling med Sverig. Ligeledes vilde Forf. have haft bedre Kort paa Haanden, om de havde nøjedes

med at søge at vise, hvorledes de nationale Modsætninger mellem de to Folk og hvorledes navnlig den stadigt voxende demokratiske Bevægelse og stigende nationale Selvfølelse i Norge i Længden maatte gøre en saa uheldig Foreningsform, som en Realunion er, særligt i den svensk-norske Unions uheldige Skikkelse, uholdbar og umulig, saaledes at en Løsning af Forbindelsen for begge Nabofolk tilsidst maatte være at foretrække fremfor en Fortsættelse af de tidt smaalige og altid pinagtige Konflikter, hvorpaa Unionshistorien er saa rig.

Men de to Forfattere har ikke villet nøjes hermed. De har villet bevise, at Norges ensidige Opsigelse af den ikke frit opsigelige Union og Stortingets Afsættelse af den ikke afsættelige Unionskonge ogsaa set fra et almindeligt statsretligt Synspunkt var i alle Maader fuldt baade reelt og formelt berettiget, ja i Virkeligheden her kan tjene som et lysende Mønster til Efterlignelse i andre lignende Tilfælde. De har derved, som mindre behændige Advokater har for Skik, villet bevise langt mere end de kunde og behøvede at bevise. Og det er derved ofte gaaet dem som den, der beviser for meget: at han intet beviser. De har nemlig derved vovet sig langt ud i Undersøgelser af den mest delikate og tvivlsomme Natur om, i hvilket Omfang en Stat overhovedet behøver at føle sig bundet ved sine Løfter, og i hvilke Tilfælde en Revolution maa siges at være en retmæssig eller i hvert Fald ikke uretmæssig Handling. Disse Spørgsmaal er tilvisse saare interessante, men da de hører til hine evige Stridsspørgsmaal, der i Livet løses ikke efter Hensyn til teoretiske Betragtninger, men efter rene Magthensyn, har de kun opnaaet derved, at saare mange, der ikke tør nægte det politisk og nationalt set berettigede i Norges Optræden i 1905 — thi at forstaa alt, er jo at tilgive alt — paa mange Punkter maa erklære sig mer eller mindre uenige i Forfatternes fra den almindelige Statsret og Folkeret hentede Forsvarsgrunde, saaledes at Resultatet af alle deres Anstrængelser hos mange Læsere let vil blive det modsatte af det tilsigtede. Dette maa ogsaa haves *in mente* ved den følgende kritiske Gennemgang af Skriftet, saa at, naar jeg Gang paa Gang maa tage Afstand, det kun er Forfatternes ensidige Begrundelse, ikke selve det faktisk skete, som jeg kritiserer.

Det første af Prof. Gjelsvik skrevne Indledningsafsnit handler om Norges Forening med Danmark indtil 1814. Forf. hører aabenbart til de fanatiske Maalmænd — hans Udtalelser om Maalsagen røber det ogsaa [1] — for hvem det ikke er nok, at Norge har faaet opløst den 90 aarige Forening med Sverige men for hvem den næste Opgave er saa vidt muligt at udviske ogsaa alle Spor af Norges mer end 400 aarige Forening med Danmark, i det Norge formentlig skal blive større og stærkere derved. Derfor den hidsige Kamp mod »Rigsmaalet» og derfor ogsaa i Gjelsviks Fremstilling den haanende Omtale af Norges Forening med Danmark, som om den kun skulde have været til Skade for Norge. Jeg skal ikke dvæle ved hans letkøbte Spot over det norske Folks Loyalitet overfor den fælles dansk-norske Konge — »Landsfaderen» — og overfor »Tvillingriget», hvori han kun vil se Fraser. Men naar han ironisk fremstiller det som Norges næsten eneste Profit af Foreningen med Danmark, at det fik en hel Række Byer smykkede med Kongenavnene Kristian og Frederik [2], saa findes der heldigvis i norsk Literatur et klassisk Skrift, der paa værdigere Maade lader den jo nu for længst opløste Forening vederfares fuld Retfærdighed, nemlig ASCHEHOUGS gedigne Værk: »Statsforfatningen i Norge og Danmark indtil 1814». Heri paapeger Aschehoug i Slutningskapitlet: »Foreningens Nødvendighed, dens Nytte for Norge», hvorledes Foreningen, selvom den havde sine store Skyggesider, i overvejende Grad var til sand Nytte for Norge. Han fremhæver, hvorledes det i Tidens Løb mere og mere afkræftede Norge først derved fik en virkelig Regering igen og hvorledes Norge mægtigt gik frem under Foreningen, saaledes at f. Ex. dets Folkemængde tiltog efter langt større Maalestok end Danmarks egen. Og navnlig henviser han til, at det danske Styre bl. a. skabte i Norges Hær et kraftigt Værn for Landet, uden hvilket det næppe havde kunnet tænke paa i 1814 af forlange og til-

---

[1] S. 85 og Noten griber han saaledes Lejligheden til ret umotiveret at give det evropæiske Publikum et lille Kursus i Maalsagen.

[2] Det er dog som sædvanlig en Overdrivelse, naar Gjelsvik S. 13 ligeledes ironisk udtaler, at Norge i den Retning næsten indtog en begunstiget Stilling. Den samme Navneskik fulgtes samtidigt i lige saa høj Grad i Danmark, jvnfr. Navnene: Fredericia, Frederikssund, Frederiksberg, Frederiksværk, Frederikshavn, Kristiansø, Kristianshavn, Christiansfeldt o. s. v.

kæmpe sig Ligestilling med Sverige, medens Norge i 1536 havde været saa kraftesløst, at man den Gang i Danmark plejede at sige, at Norge kunde erobres med to Orlogsskibe eller tre hundrede Mand[1].

Det er i øvrigt ikke fristende at opholde sig længe ved de Sider, Gjelsvik vier Omtalen af denne jo ogsaa for saa lang Tid siden opløste Forbindelse. Men jeg finder dog Anledning til at fremdrage et Par Punkter for at vise den Frejdighed, hvormed han gaar frem i sin Bevisførelse, inden han endnu er naaet til sit egentlige Emne, Unionen med Sverige. Medens Aschehoug udtaler, at Norge i 1537 blev, »om end ingen Provins, saa dog et Lydrige under Danmarks Krone»[2], vil Gjelsvik hævde, at Norge under hele Foreningen med Danmark, ogsaa efter 1537, var et Rige for sig og et særligt internationalt Retssubjekt, samt at det »fra et retligt Synspunkt» var ligestillet med Danmark, selvom det sidste Land i Virkeligheden var Hovedlandet. Han kan ganske vist ikke komme bort fra, at Norges tidligere selvstændige Regering, det norske Rigsraad, gik ud af Sagaen i 1537, men han vil hævde, at det danske Rigsraad ikke en Gang i Tidsrummet fra 1537 til 1661 »havde nogen Ret» til at blande sig i Norges Regering, og at Kongerne kunde tilbagevise en slig Indblanding[3]. Jeg skal her overfor nøjes med — for at holde mig til en højt anset norsk Videnskabsmands Vidnesbyrd — at henvise till Aschehougs Udvikling af Rigsraadets Stilling i det tidligere anførte Skrift. Han siger her, at skønt Raadet saa godt som altid kun kaldtes Danmarks Riges Raad, deltog det desuagtet ogsaa i Afgørelsen af Norges særlige Anliggender, »og» udtaler han udtrykkeligt »ingen Forestilling kan være fejlagtigere end den, at Kongen kunde skalte og valte med disse efter eget Forgodtbefindende»[4]. Naar Gjelsvik fremdeles udtaler, at norske Herredage og Stænderforsamlinger traadte i Stedet for Rigsraadet[5], saa glemmer han at tilføje, at

---

[1] Aschehoug, Statsforfatningen i Norge og Danmark indtil 1814. S. 590 fg. og 346.

[2] Anf. Skrift S. 354.

[3] Aall u. Gjelsvik S. 9.

[4] Aschehoug anf. Skr. S. 380 fg.

[5] Aall u. Gjelsvik S. 6.

disse norske Herredage i det væsentlige kun var med norske Embedsmænd forstærkede Udvalg af det danske Rigsraad, hvorfor Beslutninger, der blev fattede paa Herredagene, ogsaa undertiden sagdes at være trufne af Danmarks Riges Raad[1], ligesom Domme afsagte paa norske Herredage, naar Kongen ikke var til Steds, kunde indankes for Kongen og Raadet til Paakendelse i Danmark[2]. Og naar Gjelsvik nu 3-400 Aar efter vil hævde, at det danske Rigsraad ingen »Ret» havde til at udøve denne Myndighed, men kun selv tiltog sig denne Ret, saa glemmer han jo ikke blot, at Statsmagt regelmæssigt netop opstaar paa den Maade, at de, som har Evnen til at udøve Statsmagten, tiltager sig denne Ret, og at denne oprindeligt tiltagne Ret senere bliver lovlig Ret ved Anerkendelse fra alle Sider. Men han glemmer navnlig rent, hvad han selv lidt senere S. 41 anfører for at begrunde, at den danske Statholder i Norge Prins Kristian Fredrik i 1814 efter Norges Afstaaelse til Sverige med fuld »Ret» kunne opkaste sig til Konge i Norge og egenmægtigt overtage Norges Styre. »Hvem der i saadanne Tider» — nemlig hvor der under opløste Forhold trænges til en ny Regering i Landet — »besidder den største Autoritet og nyder den største Tillid hos Folket, *har Ret til at tage Styret.* Om man vil kalde denne Ret juridisk eller historisk, er et teoretisk-systematisk Spørgsmaal uden Betydning for det praktiske Liv». Jeg maa erkende at være ude af Stand til at gendrive Hr. Gjelsvik bedre end — Gjelsvik selv.

Naar Gjelsvik endvidere som Bevis for, at Norge ansaas som et særligt ligestillet Rige S. 5 udtaler, at Kongerne ogsaa efter 1536 »*ved enhver Lejlighed*» henviste til deres Arveret til Norge, saa skal jeg ligeledes blot henvise til Aschehoug S. 360, hvor denne fremhæver, at den »Paastand, som Kongerne af den oldenburgske Æt tidligere havde fremsat, nemlig at Norge var deres Arverige, har Christian III fra 1536 af og hans Efterfølgere i lang Tid ladet hvile», ja, at Arveretten til Norge »paa den bestemteste Maade» maatte anses som opgiven ved Christian den IV:s norske Lov, saa at det først var Frederik III, der 12 Aar før Enevældens Indførelse offentligt og utvetydigt genoptog denne Paastand for at

[1] Aschehoug S. 382.
[2] Anf. Skr. S. 383.

styrke sin egen Stilling overfor det danske Rigsraad ved Forhandlingerne om Haandfæstningen [1].

Naar Gjelsvik endelig vil finde et Bevis for, at Norge ved Kielertraktatens Indgaaelse var et, »særligt folkeretligt Retssubjekt» deri, at alle de Traktater, der var afsluttede under Foreningen med Danmark, blev ved at gælde ligesom før saavel for Norge som for Danmark, alene bortset fra egentlige politiske Traktater, da er i hvert Fald dette Argument ikke afgørende. Thi naar en Stat spaltes i to selvstændige Stater som f. Ex. Østrig—Ungarn i 1867, er Følgen den samme, at de tidligere afsluttede Traktater nu maa blive gældende i lige Grad for begge Stater [2]. Enten altsaa Danmark og Norge allerede før 1814 var to selvstændige Stater, eller de først blev det efter 1814, maatte Resultatet i saa Henseende blive det samme.

I Forbindelse med Gjelsviks Omtale af Foreningen med Danmark finder jeg Anledning til at berøre de Udtalelser, han faa Sider senere, nemlig S. 21 finder det passende at fremsætte om Islands Stilling til Danmark. Ved Omtalen af den Passus i Kielerfredens Art. 4, hvori den danske Konge frasiger sig sine Rettigheder til Kongeriget Norge — Grønland, Færøerne og Island ikke heri indbegrebne — finder han Lejligheden egnet til i en Note, saa lang som flere Sider Text, at gaa nærmere ind paa Islands Stilling til Danmark og tage Parti for de videst gaaende islandske Separatisters Krav, ja til formeligt at opfordre Islænderne til at efterligne Norges Exempel i 1905 og rive sig løs fra Danmark, hvis de ikke faar deres videst gaaende Krav opfyldt! Da hans Udtalelser her giver et Exempel *instar omnium* paa, hvad han i dette Skrift mener at kunne byde en evropæisk Læseverden som norsk Videnskab, tør jeg maaske dvæle et Øjeblik derved. Thi hvor langt end dette Spørgsmaal egentlig skulde synes at ligge fra Spørgsmaalet om den svensk-norske Unions Oplosning, saa er dog nærmere beset hele hans Argumentation i Spørgsmaalet Island-Danmark kun en yderlig karikeret Kopi af hans Argumentation i Spørsmaalet Sverig-Norge.

---

[1] Anf. Skr. S. 361.
[2] Jmfr. v. Liszt, Völkerrecht, 1911 S. 174.

Ogsaa Islands nuværende Stilling til Danmark vil han nemlig se bygget paa en Unionsoverenskomst, en Rigsakt, som ganske vist oprindelig blev indgaaet mellem Island og Norge, nemlig den højst ærværdige gamle Overenskomst af 1262 mellem Islænderne og Kong Haakon den Gamle. Denne Overenskomst gik efter Gjelsviks Fortolkning ud paa, at »den norske Konge til alle Tider skulde være Islands Suveræn», men i øvrigt blev Island ved at være en selvstændig Stat ligesom Norge, — altsaa som man ser en Realunion næsten ganske lige som den norsk-svenske. Men det var efter Gjelsviks Mening — der forøvrigt paa dette Punkt er i pinlig Strid med de islandske Separatisters — netop Kong Haakon som Norges Konge og hans Efterfølgere, altsaa kun *Norges* Konge, som Islænderne forpligtede sig til at anerkende som Islands Konge, »men de var», udtaler han, »ikke forpligtede til at have samme Konge som Danmark, thi Islænderne var naturligvis ikke forpligtede til at antage Danmark som Medkontrahent i Norges Sted. Derfor havde Islænderne i 1814 været fuldstændig berettigede til at sige: »Med Danmark eller den danske Konge har vi intet at skaffe».

Nu sagde Islænderne imidlertid slet ikke noget saadant i 1814. Det faldt dem ikke ind at protestere med Adskillelsen fra Norge, da Island forlængst i hele sit Styre var blevet saa nært knyttet til Danmark, at de fleste havde forglemt, at Island oprindelig var en norsk Koloni, og de blev roligt under den danske Konge, de forlængst havde hyldet, og under hans Efterkommere. Dette anfægter imidlertid ikke Gjelsvik. Han fortsætter: »Islænderne *paastaar*, at Overenskomsten af Aar 1262 er den Retsbasis, paa hvilket de alltid har stillet sig, ogsaa efter 1814. Deres Holdning maa derfor opfattes under følgende Synsvinkel: de har vel efter 1814 *taalt eller endog anerkendt*[1] den danske Konges Herredømme, men *med det Forbehold*, at Danmark paa sin Side vil anerkende Traktaten af 1262. Først naar Danmark har anerkendt denne Traktat, vil Danmark være indtraadt som Medkontrahent i Norges Sted. Islands Holdning ligeoverfor den danske Konge og Danmark siden 1814 maa derfor i Virkeligheden anses som et

[1] Udhævlserne af mig.

Traktattilbud. Men hvis Danmark vægrer sig ved at antage dette Tilbud, og denne Vægring træder utvetydigt for Dagen, *har Island Ret til at sige sig løs fra Forbindelsen med den danske Konge og med Danmark*».

Hvilken svensk Læser genkender ikke i denne vidunderlige Forklaring en tro Kopi af det mest yderliggaaende norske Standpunkt i Unionsspørgsmaalet? Det er kun en underlig Skæbnens Ironi, at det er en naiv svensk Mand, Redaktør Ragnar Lundborg, hvem Gjelsvik ogsaa nævner som Kilde, der er en af de ivrigste Forkæmpere for denne Lære! Men rigtig nok er her alle Linjer drevne ud i den rene Karikatur. »Rigsakten» er her et gammelt Middelalderbrev fra Jarl Birgers og Kong Valdemar Birgersens Tid, som rimeligvis saare faa, om nogen af de danske Konger har kendt, der skulde være bundne ved det. Og naar Gjelsvik vil paastaa, at Islænderne efter 1814 kun skulde have anerkendt de danske Konger under det Forbehold, at disse til Gengæld anerkendte den gamle Overenskomsts vedvarende Gyldighed, saa *kan* han ikke være uvidende om, at dette er en ren Fabel, idet Islænderne aldrig efter 1814 overfor de danske Konger — heller ikke nu for nyligt i 1912 ved den sidste danske Konges Tronbestigelse — har taget det minste Forbehold ved deres Anerkendelse af den danske Kongemagt. Ydermere er denne over 600 Aar gamle Overenskomst i den Grad gaaet ud af Sagaen, at der næppe er en eneste af dens Bestemmelser, der endnu mere *kunde* være i uforandret Gyldighed, ligesom hele Islands nuværende Forfatningsliv bygger paa Forfatningsloven af 1874, der atter i sin første Paragraf som Retsbasis henviser til Loven af 2 Januar 1871, hvorefter Island er en *uadskillelig Del* af den *danske* Stat. Forøvrigt indvikler Gjelsvik sig ogsaa i en snurrig Selvmodsigelse, naar han her i den Grad optræder som stiv Forfægter af den formelle Rets Ukrænkelighed, at over 600 Aars historiske Udvikling efter hans Mening ikke kan ændre et Komma i en gammel islandsk Overenskomst, medens han selv som anført, naar der er Tale om Norges Holdning, finder det ligegyldigt, om Retten til at tiltage sig og udøve Magten uden Lovhjemmel kan kaldes en juridisk eller blot historisk Ret og udtaler, at man her »næppe kan

skelne mellem historisk og juridisk Ret»[1]. Jeg vil endda slet ikke tale om hans Medforfatter Aall, der S. 334 indgaaende søger at begrunde, at et Statskup, f. Ex. Afsættelse af Kongen, ikke altid kan kaldes Uret, men undertiden kan være et tilladt Retsmiddel. Thi overfor dette Standpunkt kan jo hverken den mest utvivlsomme formelle juridiske eller den klareste historisk udviklede Ret, endsige et mølædt Skindbrev fra den graa Middelalder, tilægges alt for stor Hellighed overfor de til enhver Tid faktisk foreliggende Magtforhold og den i faktisk Brug anerkendte Ret.

Men i øvrigt ligger der — eller kan der ligge — bag den særlig Gjelsvikske Lære i det islandske Spørgsmaal en vidt sigtende Baglanke. Gælder nemlig den gamle Overenskomst endnu — hvad Gjelsvik jo paastaar —, hvorefter Island altid skal have samme Konge som Norge, og kan Danmark først indtræde som Medkontrahent i Stedet for Norge, hvis Danmark anerkender den gamle Overenskomst, saa vil jo Følgen af, at Islænderne siger sig løs fra Danmark, ikke blive, at Overenskomsten helt falder bort men — at Norge igen indtræder som Medkontrahent med Krav paa Island! At forene et saadant Krav med Kielerfredens Ord, hvorefter Grønland, Færøerne og Island ikke skulde følge Norges Skæbne, vil ikke være vanskeligt for en norsk Fortolkning, der ikke anerkender Kielerfreden som bindende for Norge, og for hvem selv Aarhundreders stiltiende Anerkendelse ikke spiller nogen Rolle. Tilmed undlader Gjelsvik ikke S. 14 som Bevis paa, at Norge allerede i 1814 følte sig som en egen Nation, at anføre, at man i 1814 i Norge var opbragt over, at disse Øer var blevne skilte fra Norge, og at Stortinget i 1814 endog overfor den nyvalgte Konge formelig protesterede herimod og krævede, »at der ved Ordningen af de gensidige Fordringer mellem Norge og Danmark navnlig maatte blive taget Hensyn til *Norges Ret* til Island, Grønland og Færøerne *som norske Kolonier*». Som man ser, den af Aarhundreders Dvale vækte norske Nationalfølelse kan endnu, om Gjelsviks Aand bliver den sejrende i Norge, kræve endnu flere

[1] Anf. St. S. 41. Endnu skarpere er den samme Tanke udtrykt af Jellinek i »Die Lehre von den Staatenverbindungen» S. 262: »Für die Bildung der Staaten giebt es kein anderes Recht, als das der Weltgeschichte».

Omvæltninger i Norden end Unionsoplosningen i 1905 — som Sværdet Tyrfing, der en Gang gravet ud af Højen, stadig krævede nyt Blod!

I det andet Afsnit af Skriftets første Del, den saakaldte »historisk-juridiske» Del i Modsætning til den anden Del, der overskrives »Principiel Vurdering af den norsk-svenske Unions Opløsning» og vel altsaa nærmest maa betragtes som den filosofisk-juridiske Del, skønt juridiske Betragtninger af den mest almindelige Art ogsaa i høj Grad findes i første Del, gaar Gjelsvik over til at belyse »Den norsk-svenske Unions Tilblivelse». Han skildrer her saare indgaaende saavel de historiske Tildragelser, der førte til Kielerfreden, og denne Traktats retlige Betydning for Norge, som de Forhandlinger, der førtes mellem Norge og Sverig om Unionen og Oprettelsen af Rigsakten.

Forf. erkender her bl. a. S. 26, at Ordene i Kielertraktatens Art. 4, hvorefter Kongen af Danmark frasagde sig sine Rettigheder til Norge til Fordel for Kongen af Sverig, i og for sig ikke udelukkede, at det derefter var Meningen, at Norge skulde tilhøre Sverige og ikke blot Kongen af Sverige, da det er Staterne og ikke Kongerne, der fører Krig og slutter Fred med hinanden. Derimod fastholder han, at Norge kun afstodes paa det Vilkaar, at det skulde danne et særligt Kongerige, ikke en Del af Sverige, og han bestrider, hvad der kun var at vente, at Norges Afstaaelse til Sverige ifølge Kielertraktaten overhovedet kunde have nogen forbindende Kraft for Norge. Kielertraktaten havde derfor kun den Virkning for Norge, at Foreningen med Danmark derved opløstes, og den senere Forening mellem Norge og Sverige hvilede derfor alene paa de efter Konventionen i Moss førte Forhandlinger mellem de to sidste Riger, eller rettere egentlig alene paa Rigsakten.

Da det jo er umuligt her at gaa nærmere ind paa alle de blot i dette Afsnit berørte, tidligere saa ofte omstridte Spørgsmaal, skal jeg kun nærmere dvæle ved et, der ogsaa berører Danmark, nemlig om den dansk-norske Konge gyldigt ved Kielertraktaten kunde afstaa Norge til Sverige. Dette bestrider Gjelsvik S. 31 fg., i det han finder en saadan Overdragelse i Strid saavel med mo-

derne Retsgrundsætninger som med den i 1814 for Danmark-Norge gældende Grundlov, Kongeloven af 14 Nov. 1665, hvis Art. 19 og 20 forbød den ellers absolute Konge at adskille sine Riger og formindske sit Landomraade.

Hvad den sidste Paastand angaar, er det dog forlængst fra dansk Side[1] paavist, at det er en fuldstændig Misforstaaelse at anføre Kongelovens Art. 19 og 20 i denne Forbindelse. Disse Artikler tilsigter kun at forbyde Kongen at skifte eller dele Rigerne eller noget af Landene imellem sine Sønner og Døtre; det er altsaa alene Rigets Udelighed som Arverige, de slaar fast, hvilket klarligt fremgaar deraf, at Art. 19 lige efter at have udtalt, at begge Arvekongeriger »skal uskiftet og udelt være og blive under een Danmarks og Norges Enevolds Arvekonge», føjer til: »*De andre Prinser og Prinsesser af Blodet* lade sig nøje med Haabet og bie, indtil Raden omsider kommer til dem og deres Linier, en efter anden». Derimod tænker disse Art. slet ikke paa at forbyde Kongen ved folkeretlige Aftaler at afstaa Dele af Landet, tværtimod er denne Ret uden Forbehold hjemlet ham ved Art. 5, hvorefter Kongen ene skal »have Vaaben og Væbnings Magt, at føre Krig, *slutte og ophæve Forbund* med hvem og naar han godt befinder». Og det vilde da ogsaa have været en Umulighed, at navnlig den Konge, der nylig havde set sig tvunget til at afstaa en hel Række af sine bedste Lande for at frelse Resten af sit Rige, skulde kunne have troet sig i Stand til at paalægge sig selv og sine Efterkommere den Pligt under ingen Omstændigheder at afstaa saa meget som en Fodsbred Land, selv om det gjaldt hele det øvrige Riges Frelse. Men dernæst overser Gjelsvik rent, at hvis Kongen efter Kongeloven ikke gyldigt kunde adskille sine Riger, *saa kunde han heller ikke gyldigt give Afkald* paa det ene af dem uden ogsaa at give Afkald paa det andet. Og derefter vilde Foreningen mellem Danmark og Norge altsaa endnu ikke være statsretligt gyldigt hævet. Men i øvrigt besørger Gjelsvik ogsaa her selv sin egen Gendrivelse, idet han faa Sider før, nemlig Side 23 nederst udtaler følgende: »Efter § 19 jvfr 20 i Kongeloven af 1665, Dan-

---

[1] Se herom Henning Matsen i Tidskrift for Retsvidenskab 1901 S. 72 samt *Min* Afhandling: »Svensk-norske Unionskonflikter» i ›Tilskueren› for 1893 S. 123 fg.

marks og Norges Grundlov paa Enevældens Tid, havde Kongen ingen Ret til at opgive et af sine Lande eller formindske sine Besiddelser. I Aaret 1814 blev han dog nødt dertil, og da Anvendelse af Tvang overfor en Stat for at tvinge den til Afslutning af en Traktat er et efter Folkeretten anerkendt Middel, *er Danmarks og Norges Statsret i denne Sammenhæng ganske vist ogsaa uden Betydning*». Men naar altsaa en modsat Regel i Kongeloven slet ingen Betydning kunde faa, hvorfor da stadig ty til et Argument fra Kongeloven, der tilmed beror paa en fuldstændig Misforstaaelse?

Ikke heldigere er Gjelsvik imidlertid, naar han vil bedømme Stillingen i 1814, altsaa for næsten 100 Aar siden, ud fra den *moderne* Rets Grundsætninger. Han vil her S. 31 hævde, at det maa betragtes som en Grundsætning i den moderne Ret, at en Fyrste »kun har Regeringsmagten til Udøvelse men ikke til Afstaaelse». Han hævder derfor, at ikke blot ikke en hel Stat kan afstaas med bindende Virkning for Folket, men at »heller ikke engang, naar det drejer sig om en Landsdel, Statsmagten med bindende Virkning for den paa det paagældende Territorium boende Befolkning kan foretage en Afstaaelse», selvom han maa indrømme, at denne Mening endnu ikke er anerkendt, hvad han udtrykker ved, at man »her endnu støder paa Reminiscenser af en privatretlig Opfattelsesmaade, der i Virkeligheden ellers er Folkeretten (og Statsretten) ganske fremmed». Statsmagten kan, udvikler han kun *give Afkald* paa Højhedsretten over en Landsdel til Forde for en bestemt anden Magt. Denne Magt kan da uden at krænke den afstaaende Stats Ret underkaste sig den paagældende Landsdel, men »kan Provinsens Befolkning gøre Modstand, har den Ret dertil». Her er aabenbart et Tilfælde, hvor Exemplet fra den svensk-norske Unions Opløsning skal tjene til Lutring af den almindelige Statsret, og Gjelsvik dvæler da ogsaa ret indgaaende ved dette Punkt.

Imidlertid er det allerede tvivlsomt, om denne Opfattelse fortjener at trænge igennem i Fremtiden som den rigtige. Det maa ganske vist indrømmes, at en Stat ikke *bør* ved frivillige Overenskomster overdrage nogen Del af sit Landomraade til en fremmed Stat uden at stille som Betingelse, at Flertallet af den paa-

gældende Landsdels Beboere ved Folkeafstemning udtaler sig derfor. Dette iagttog f. Ex. Danmark, da det i 1867 afsluttede Overenskomst med de Forenede Stater i Nordamerika om Afstaaelse af St. Thomas og St. Jan, hvad der forøvrigt blev til liden Opbyggelse for Danmark, i det Afstaaelsen strandede i det amerikanske Senat, men først efter at Indbyggerne paa Øerne med stort Flertal havde voteret for Tilslutning til Amerika. Ligeledes vilde det være et epokegørende Fremskridt, om den Sætning kunde føres til Sejr i Folkeretten, at heller ikke nogen Stat ved Krigens Tvang bør kunne tvinges til Afstaaelse af en Landsdel uden paa Betingelse af, at Beboerne i den afstaaede Landsdel frivilligt ønsker at slutte sig til Sejrherren. Det var jo som et Skridt henimod Anerkendelsen af denne Tanke, at det ved Frankrigs Mægling i Pragerfredens § 5 blev bestemt, at Beboerne i Nordslesvig selv skulde faa Lov til at afgøre ved frivillig Afstemning, om de vilde tilbage til Danmark. Men denne Bestemmelse blev som bekendt igen ophævet, inden den kom til Udførelse, og ikke blot Praxis men ogsaa Flertallet af Folkeretslærere er bestemt imod denne Grundsætning, der jo ogsaa i sin Konsekvens maatte føre til, at ingen Bemægtigelse af et Land imod dets Beboeres Vilja, altsaa ingen Erobring længer kunde anses som en folkeretligt hjemlet Erhvervsmaade. Men før den evige Fred er indført, er der ingen Udsigt hertil, og Gjelsvik erklarer sig da ogsaa S. 40 bestemt imod, at det ved Afstaaelse af en Landsdel skulde være nødvendigt, at den paagældende Befolkning udtaler sin Tilslutning dertil ved Folkeafstemning.

Men naar man ikke tør gaa saa vidt at kræve den afstaaede Landsdels frie Billigelse som Betingelse for, at den underkastes en fremmed Stats Herredømme, saa vil der i Virkeligheden ikke være vundet stort ved med Gjelsvik at hævde, at en Stat aldrig kan overdrage, men kun give Afkald paa eller afstaa en Landsdel. For den Stat, der tvinges til at afstaa til en anden en Del af sit Landomraade, vil det normalt hverken gøre fra eller til, om Afstaaelsen formuleres som en Overdragelse til eller blot en Opgivelse, Afstaaelse til Fordel for en anden Stat. Det kan være det skaansomste for den overvundne Stat, om den ikke tvinges til hverken udtrykkeligt at anerkende de afstaaede Landes formelige

Afstaaelse eller deres Opgivelse, men kun forpligtes f. Ex. til at hjemkalde sine Officerer, Soldater og civile Embedsmænd fra de paagældende Lande. Paa saa skaansom Maade udtrykte sig saaledes den nyligt mellem Tyrkiet og Italien 18 Oktober 1912 indgaaede Fred i Lausanne[1]. Men selv om det vil være muligt for den overvundne Stat at opnaa en slig Honnør, forandrer det ikke reelt Sagen for den: Tabet bliver ikke mindre for det. Og omvendt, selv om det i Fredstraktaten ikke blot hedder, at den tabende Stat skal give Afkald (renoncer) paa en vis Landsdel til Fordel for en anden Stat, men ogsaa, at den skal overdrage (cèder) den til en sejrende Stat, fordres der som Regel ingen positiv Medvirken til Overdragelsen udover en Løsning af de tidligere Undersaatter fra deres Troskabsed. Om man da vælger det ene Udtryk eller det andet, er derfor ligegyldigt, og i de moderne Traktater bruges de da ogsaa ganske i Flæng.

Men ligesaa lidt vil den afstaaede Landsdels Beboere regelmæssigt blive bedre stillet derved, om Landsdelen blot opgives af Moderstaten til Fordel for den sejrige Fjendestat eller den formelig overdrages denne, thi hvor hele Statens Magt er slaaet til Jorden, der vil sjældent en enkelt Brøkdel af Landet paa egen Haand kunne tage Krigen op. Hvad vilde det f. Ex. have hjulpet de danske Nordslesvigere, om de efter Danmarks Afstaaelse af Slesvig efter »moderne Retsgrundsætninger» vilde have haft »Ret» til, hvis de kunde, paa egen Haand at modsætte sig de forenede prøjsiskøstrigske Hære? At byde dem en saadan »Ret» samtidigt med, at man, som Gjelsvik gør, anerkender den Stærkeres »Ret» til ved Erobring at knuse den svageres Modstand, vilde jo næsten kun være at føje Spot til Skade. Og hvor undtagelsesvis som i Norge i 1814 og maaske i Tripolis i 1912 det afstaaede Lands Beboere baade har Vilje og Evne til at gøre Modstand paa egen Haand efter Afstaaelsen, der behøver man ikke konstruere dem nogen

[1] I denne Traktats Art. 2 er en udtrykkelig Afstaaelse af Tripolis til Italien undgaaet ved følgende Affattelse: »De to Regeringer forpligter sig til umiddelbart efter nærværende Traktats Underskrift at give Ordre til Tilbagekaldelse af deres Officerer og Tropper saavelsom civile Embedsmænd, den tyrkiske Regering i Tripolitanien og Kyrenaika og den italienske Regering paa de i Ægæerhavet besatte Øer».

»Ret» til at gøre Modstand: den skal de nok selv tage sig. Og da Folkeretten anerkender enhver Statsdannelse, ligegyldig paa hvilken Maade den sker, blot den lykkes, vil det selv for en Landsdel, der gør Modstand, være ligegyldigt, om den folkeretlige Teori tillægger den en »Ret» til at gøre Modstand, *hvis den kan.* Knuses dens Modstand, er den »Ret» intet værd, og lykkes omvendt Modstanden, skaber den sig selv sin Ret til at leve som Stat.

Men hvad man end vil mene om den Gjelsvikske Lære som Fremtidsret, moderne d. v. s. Nutids-Ret er den i hvert Fald ikke. I den herskende folkeretlige Teori er der ingen Tvivl om, at Landsdele kan erhverves ved folkeretlig Overenskomst, eller at Retten derved gaar over paa Erhververen strax ved Retshandelens Afslutning, saaledes at der i hvert Fald ved frivillig Overdragelse er en Pligt for den afstaaende Stat til at indsætte den erhvervende i Besiddelsen og saaledes at det er en Pligt for Beboerne i den afstaaede Landsdel, saafremt de ikke gennem Udvandring opterer for Moderstaten, at underkaste sig den ny Statsmyndighed [1]. Og hvad Statsretten angaar, da er der heller ingen Tvivl om, at naar f. Ex. den danske Grundlovs § 18 kræver Rigsdagens Samtykke til, at Kongen kan »afstaa» nogen Del af Landet, da »afstaa» her betyder ganske det samme som »afhænde» eller »overdrage». Adskillige moderne Statsforfatninger, saaledes f. Ex. Belgiens § 68, Hollands Art. 57 og Frankrigs hjemler da ogsaa Statsmagten Ret ikke blot til »Afstaaelse» men ogsaa til »*Mageskifte*» af Land, men Mageskifte er utvivlsomt en tosidig Overdragelseretshandel og ikke en blot ensidig Opgivelses-Retshandel.

Men endelig kommer det jo her ved Fortolkningen af Kielertraktaten af 1814 ikke an paa den »moderne» Rets Grundsætninger, men paa den i 1814 gældende Stats- og Folkeret. Og den Gang var man ikke i Tvivl om, at en Afstaaelse af et Land betød det samme som en Overdragelse af dette og derfor baade strax hjemlede Erhververen en Ret til at tage det i Besiddelse i Henhold til Traktaten og den afstaaende Stat en vis Hjemmelspligt samt Indbyggerne en Pligt til at underkaste sig Statsforandringen [2]. Uagtet

---

[1] Jvfr. f. Ex. v. Liszt, Das Völkerrecht 1911 S. 89 fg.

[2] Se om Formaliteterne ved Lauenborgs Overdragelse til Danmark i 1816, Danmarks Riges Historie 1814—1864 S. 30.

nemlig Kielertraktatens Art. 4 til at begynde med kun taler om, at Kongen af Danmark »frasiger sig» sine Rettigheder til Kongeriget Norge til Fordel for Kongen af Sverige, fortsætter den dog strax med, at hele Kongeriget Norge »tilligemed alle *Indvaanere*, Byer, Havne, Fæstninger» o. s. v. »skal for Fremtiden *tilhøre* Kongen af Sverige med fuld Ejendomsret og Suverainitet». Og i Overenstemmelse hermed paalagde Art. 16 den danske Konge ligesom den svenske med Hensyn til de af ham mageskiftede Lande Svensk Pommern og Rügen Pligt til ikke blot at løse de tidligere Undersaatter fra deres Troskabsed men »ogsaa at indbyde dem til med Rolighed at modtage *deres ny Suveræns* Tropper, der maatte komme ind i deres Land», saaledes »at det afstaaede Land gaar roligen og ganske *ind under den ny Suveræns Herredømme*». At disse Bestemmelser ikke efter Datidens Opfattelse indeholdt nogen særlig Ubillighed overfor det afstaaede Norge, fremgaar klart af den samme Traktats Art. 7, hvor det med Hensyn til Svensk Pommern og Rügen, som Kongen af Sverige til Gengæld »frasiger sig», langt skarpere hedder, at disse Lande »skal for Fremtiden med fuldkommen Ejendomsret og Souverainitet tilhøre Kongeriget Danmark *og indlemmes i samme*». Og givet er det i hvert Fald, at Norges Protest mod Traktaten ikke fik Medhold fra nogen Side, men at de allierede Magter tværtimod ved Blokade nødsagede Norge til at opgive at danne et af Sveriges Krone uafhængigt Rige. Ja ved diplomatisk Tryk og ved at holde Holsten besat ikke blot tvang de den danske Konge til i Henhold til Traktatens Art. 16 Gang efter Gang at maatte minde sine tidligere norske Embedsmænd om deres Pligt til at overgive Embederne til deres Eftermænd, hvis de ikke vilde vedblive under den ny Regering, men tilsidst nødte de ham ogsaa til at afbryde al Handel og Samkvem med Norge, indtil det kom til Forstaaelse med Kongen af Sverige.

Jeg kan saaledes ikke anerkende, att Kielertraktatens Afstaaelse af Norge til Sverige indeholdt noget mod Datidens folkeretlige Opfattelse stridende. Lige saa lidt kan dens forbindende Kraft i Forhold til Norge angribes ved den Betragtning, som Gjelsvik ogsaa S. 34 gør gældende, at en Traktat kun binder de traktatafsluttende Stater, men ikke Tredjemand, og at en afstaaet Landsdel, saasnart Moderlandet har opgivet sin Højhedsret over den,

maa betragtes som en udenforstaaende »Tredjemand», da Moderlandet ikke mere kan give bindende Forordninger for den. Saa bestikkende det end kan lyde, dækker det kun over en Sofisme. Thi »Tredjemand» i folkeretlig Forstand d. v. s. en med de Traktat sluttende suveræne Stater ligeberettiget Tredjemand, der derfor kan erklære en af dem afsluttet Traktat for sig uvedkommende, er en blot Landsdel eller dens Beboere aldrig hverken før dens Afstaaelse eller efter, at denne har fundet Sted. Undersaatterne har altid at efterkomme de af deres rette Statsmyndighed til Efterfølgelse forkyndte Befalinger, hvad enten de hviler paa Traktater eller paa Love. Retssubjekter i det folkeretlige Samfund er nemlig kun Staterne, ikke deres Landsdele eller Undersaatter. Før Afstaaelsen er vedkommende Landsdel altsaa ikke Tredjemand, men blot lydende Landsdel af Moderlandet, og efter Afstaaelsen er den strax Landsdel i den erhvervende Stat og pligtig at lyde den. For at kunne opnaa at blive en med de Traktat afsluttende Stater folkeretligt set ligeberetliget Tredjemand maa der noget mere til end den blotte Afstaaelse fra Moderlandets Side: Landsdelen maa selv konstituere sig som Stat og vel at mærke tilkæmpe sig Anerkendelse som Stat. Først naar dette lykkes og i det Omfang dette lykkes, kan den erklære sig ubunden af den indgaaede Traktats Bestemmelser. Men som bekendt lykkedes det ikke Norge i 1814 at opnaa Anerkendelse som Stat uafhængig af den ved Kielerfreden stipulerede Forening af dets Skæbne med Sverigs; de udsendte norske Sendemænd fandt intetsteds Modtagelse [1]. Først da Sverig indgik paa at forhandle med Norge som Stat og at bygge Foreningens Grundvold paa Overenskomst med Norge i Stedet for alene paa Kielertraktaten, først da blev Norge folkeretligt set »Tredjemand», med hvem en ny Forening maatte indgaas for at binde det. Det var derfor — efter min Opfattelse — først ved Afslutningen af Overenskomsten i Moss og den derefter fuldbragte Overenskomst med Sverige, at Kielertraktaten bortfaldt som Retsgrundlag for Foreningen mellem Sverige og Norge,

[1] Naar Gjelsvik S. 42 udtaler, at uagtet Norge i 1814 ikke opnaaede diplomatisk Forbindelse med andre Stater, var det desuagtet en selvstændig Stat, saa maa det vel indrømmes, men folkeretligt Retssubjekt bliver en Stat først ved Anerkendelse fra de øvrige Staters Side, og indtil slig Anerkendelse er den udadtil stillet, som om den ikke var Stat.

idet Sverige selv opgav at bygge Landenes endelige Forening paa den alene med Danmark indgaaede Fredstraktat. Men i øvrigt bortfaldt Kielertraktaten naturligtvis ikke, f. Ex, hverken med Hensyn til Ophævelsen af Foreningen med Danmark eller med Hensyn til Bestemmelsen af det ny selvstændige Kongerige Norges Grænser, heller ikke i Relation til Norge, eller den ifølge Traktatens § 6 Kongen af Sverige i Egenskab af Norges Suveræn paahvilende Andel af Danmarks-Norges Statsgæld, jvfr. Konventionen mellem Danmark og Norge af 1 Sept. 1819.

I det følgende tredje Afsnit gaar Gjelsvik over til Behandlingen af det egentlige Kærnepunkt i Skriftet, nemlig Unionens Væsen og Hovedindhold. Han erklærer sig her mod alle Theorier, der i nærmere eller fjærnere Grad vil bygge Foreningen paa Kielertraktaten som Retsgrund; han ser i denne Traktat kun den historiske Foranledning til, at Unionen kom i Stand, og bygger selve Foreningen alene paa Rigsakten af 1815. Fremdeles erklærer han sig lige saa bestemt mod alle Theorier, der vil opfatte Unionen paa anden Maade end som en Realunion, d. v. s. *folkeretlig* Overenskomst mellem to suveræne Stater gaaende ud paa, at de for bestandigt skal have en og samme fysiske Person til Konge i begge Stater for overfor Udlandet i alle egentlige politiske Spørgsmaal at kunne optræde som én international Magt. I denne Opfattelse, der for saa vidt ganske stemmer med den Forfatters, der mest indgaaende og med størst Skarpsindighed har undersogt Spørgsmaalet om Statsforbindelser, nemlig den nylig afdøde berømte Statsretslærer Jellinek, er jeg i det væsentlige enig. Derimod er jeg mindre enig i alle de Konsekvenser, Gjelsvik, jeg indrømmer med streng logisk, men ogsaa med ensidig logisk Konsekvens trækker ud fra denne Opfattelse, og hvorved han da ogsaa paa mange Punkter kommer i Strid ikke blot med Unionskrisens faktiske Forløb men ogsaa med den herskende Opfattelse hos de Forfattere, til hvis Lære han i øvrigt selv støtter sig.

Saaledes kan jeg for det første ikke erklære mig enig i, at Sverig-Norge, fordi de statsretligt udgjorde to suveræne Stater,

ikke udadtil paa det egentlige politiske Omraade kunde udgøre ét folkeretligt Subjekt. Naar det nødvendigt maa erkendes, at endog en virkelig Stat, en Forbundsstat f. Ex. som det tyske Rige, kan opstaa som Følge af en Overenskomst mellem suveræne Stater, hvorfor skulde da en slig Forening ikke ogsaa kunne have til Følge det mindre, at der deraf dannes vel ikke en ny Stat, men en Statsforbindelse, der udadtil optræder og anerkendes som et Folkeretssubjekt, naar dette var Meningen med Indgaaelsen af Foreningen, hvad det utvivlsomt var? Gjelsvik anfører ganske vist S. 72 herimod, at kun Stater, ikke folkeretlige Retsforhold mellem Stater, kan være folkeretlige Retssubjekter; derfor optraadte den svensk-norske Konge efter ham ogsaa i rent politiske Forhold udadtil som baade svensk og norsk Konge og de fælles svensk-norsks Gesandter som svenske og norske. Men dette kan ikke siges at stemme med den herskende Folkeretsopfattelse. Saaledes udtaler f. Ex. v. Liszt, at »folkeretligt set er det kun Realunionen, der kommer i Betragtning, saa at de forbundne Stater hver for sig ikke fremtræder som folkeretlige Retssubjekter«[1]. Og ganske vist bruger Jellinek det nevtrale Udtryk, at Realunionen folkeretligt, saa langt som Foreningens Formaal kræver det, i politisk Spørgsmaal optræder som »én Magt« (Gesammtmacht), men han tilføjer, at den »som saadan« tiltrænger folkeretlig Anerkendelse[2], ligesom han udtaler, at de realunerede Stater i politiske Magtspørgsmal optræder som en Enhed[3]. Men dette vil jo praktisk sige, at Realunion opfattes folkeretligt som et Retssubjekt. Ved forskellige Lejligheder, saaledes i Novembertraktaten af 1855 og Haagerkonventionerne af 1899 tales der da ogsaa om de kontraherende »Magter« i samme Betydning som kontraherende Stater, ved hvilken Lejlighed Sverige og Norge ogsaa behandledes som én Magt eller som v. Liszt udtrykker det »én Stat«[4]. Naar Gjelsvik deri, at ogsaa de for Sverig-Norge i Fællesskab afsluttede Traktater forblev i Gyldighed for begge Stater efter Unionsopløsningen, vil se et Bevis for, at Sverig-Norge ikke før 1905 utgjorde

[1] v. Liszt, anf. St. S. 53.
[2] Jellinek, Staatenverbindungen S. 220.
[3] Samme, Allgemeine Staatslehre S. 757.
[4] v. Liszt, S. 31.

et folkeretligt Retssubjekt, da beviser dette intet, idet som før anført ogsaa, naar en enkelt Stat deles i to nye Stater, Traktaterne bliver i Kraft for begge ny Staters Vedkommende.

Men navnlig kan jeg ikke anse den Konsekvens for vel grundet, at fordi en Realunion som den svensk-norske eller den endnu bestaaende østrig-ungarske alene hviler paa Overenskomst, derfor *alle* de i Almindelighed for folkeretlige Overenskomster anerkendte Grundsætninger skulde uden videre være anvendelige paa den. En Realunion er nemlig vel en folkeretlig Overenskomst, men en Overenskomst af en særlig intim Karakter, der ikke kan sammenstilles med en almindelig altid før kortere Tid indgaaet Alliance. Nu maa det vel indrømmes, at fordi Sverige og Norge forpligtede sig til altid at have fælles Konge og fælles Krig og Fred, gav ingen af Rigerne derved Afkald paa i øvrigt at være fuldt suveræne Stater, idet der ikke skabtes nogen ny Fællesstat over de enkelte Stater. Men deri ligger ikke, at Forpligtelsen til altid at være forenet under en Konge og staa sammen udadtil, ikke ved Unionens Indgaaelse skulde være tænkt at binde Staterne i det væsentlige lige saa uløseligt sammen som om en Statsforbindelse af rent statsretligt Indhold var indgaaet. Ganske vist vilde de svenske Stænder i 1815 med Flid ikke gøre Unionsvilkaarene til et Led af den svenske Regeringsform, fordi man allerede da forudsaa den Mulighed, at Unionen med Norge kunde briste, som Danmark nylig havde set sin Forening med dette Land briste og Sverige selv faa Aar før Forbindelsen med Finland. Men utvivlsomt havde Sverige ikke i 1814 ladet sig nøje med en saa mager Forening som den paa Grund af Norges Modstand blev, dersom denne tilmed skulde have kunnet med Føje opfattes som en almindelig folkeretlig Alliance, der ikke bandt Parterne længere end hver for sig fandt det stemmende med sin Interesse.

Og det er i Virkeligheden dette, som Gjelsvik vil hævde. Han gør S. 75 gældende, at da Rigsakten hørte til de saakaldte »evige Traktater«, d. v. s. var sluttet for »evige Tider», hvilket vel ikke var udtrykkeligt udtalt, men dog tydeligt nok fremgik af Bestemmelserne i Art. 3, saa kunde den omend ikke ensidigt opsiges af det ene Rige blot med den simple Begrundelse, at Traktaten ikke passede det længere, saa dog i et hvert Øjeblik opsiges ligesom

en almindelig Traktat f. Ex. paa Grund af forandrede Omstændigheder eller i Tilfælde af Misligholdelse fra det andet Riges Side. Det synes herved slet ikke at falde Forf. ind, at hvis de to Riger kun vilde have sluttet et efter almindelige traktatmæssige Regler ophæveligt Forsvarsforbund blot formelt lydende for »evig Tid«, vilde de næppe have gjort sig den Ulejlighed at slaa fast i Rigsaktens § 1, at Rigerne altid skulle have fælles Konge, og i § 3 truffet omhyggelige Bestemmelser for at hindre, at der ved Tronledighed ikke skulde opnaas Enighed om Valget af en ny Konge, thi disse Anstrængelser for at forhindre en Oplosning af Unionen vilde jo være uden fornuftig Mening, naar Foreningens Opretholdelse alligevel til enhver Tid stod alene i hver Parts egen Haand.

Derimod mangler Gjelsvik vel ikke Øje for den anden nærliggende Indvending, der kan fremsættes mod en slig vidtgaaende Opsigelsesret, som han finder hjemlet i Rigsakten, nemlig den, at Rigsakten netop saa bestemt som muligt udelukker en slig Opsigelsesret fra det ene Riges Side derved, at Kongen, der jo ifølge baade Rigsakten og begge Rigers særlige Forfatning alene kunde opsige Traktater, altsaa ogsaa Rigsakten, altid skulde være fælles. Derved havde Riksakten jo netop *retligt* umuliggjort en slig ensidig Opsigelsesret, saaledes at en Ophævelse af Unionen retligt kun kunde ske ved ny *af Kongen stadfæstet* Overenskomst mellem begge Unionsriger. Denne Vanskelighed kommer Gjelsvik imidlertid let over. Han finder det S. 75 »ganske naturligt», at da det var Stortinget, der paa Norges Vegne havde afsluttet Unionsoverenskomsten, maatte det ogsaa have Opsigelsesretten, hvis Norge efter dets Mening ikke fik sin Ret i Unionen. »Den Indvending, at efter § 26 i den norske Grundlov Repræsentationsretten udadtil, deriblandt Retten til at opsige Traktater, tilkom Kongen, kan man ingen Vægt tilægge; thi *den sunde Menneskeforstand* forlanger bestemt, at denne Bestemmelse kun kunde være beregnet paa at anvendes overfor det øvrige Udland, ikke i Forhold til Sverige. Det maa jo være aabenbart, at det vilde have været en uholdbar Dobbeltfunktion, om man vilde antage, at Kongen i sin Egenskab af norsk Konge skulde kunne kontrollere sig selv i sin Egenskab af svensk Konge, om Norge fik sin Ret i Unionsforholdet, og at han i modsat Fald skulde opsige Unionsoverenskomsten. De foran

fremstillede Sætninger er en nødvendig Følge af Norges Stilling som selvstændigt Rige. Hvor der er Selvstændighed, maa man, saa vidt muligt *udfinde* retlige Midler til dens Hævdelse. »Ubi jus, ibi remedium».

Unægtelig, ved Hjælp af en saadan Brug af »den sunde Menneskeforstand» vil man altid, ikke blot saa vidt muligt, men altid kunne finde Udveje til at bevise alt. Vilde imidlertig Rigsakten have hjemlet Storting eller Rigsdag Ret til paa egen Haand at opsige Unionen ogsaa uden Kongens Vilje, da havde den maattet fastsætte dette, saaledes som f. Ex. det nu bortfaldne Udkast til Lov om det statretlige Forhold mellem Danmark og Island af 1908 i § 9 bestemte, at hvis der ved Lovens Revision ikke blev Enighed om Bibeholdelsen af de opsigelige fælles Anliggender, da *skulde* Kongen *efter Indstilling fra Rigsdag eller Allting* bestemme, at Fællesskabet med Hensyn til disse Fællesanliggender skulde være helt eller delvis ophævet. Men naar Rigsakten netop gjorde den, der efter begge Rigers Grundlove *alene* kunde opsige Traktater, til en altid fælles Konge, saa synes dette efter almindelig sund Menneskeforstand ikke vel at kunne forstaas anderledes end, at Rigsakten derved med Flid vilde forebygge ensidig Opløsning.

Paa dette Punkt kan da Gjelsvik heller ikke smigre sig med at være i Overenstemmelse med de fremmede Forfattere, der iøvrigt lige saa skarpt som han betoner Realunionens Karakter af blot folkeretlig Forbindelse. Saaledes saa navnlig Jellinek før Opløsningen af den svensk-norske Union den særlige Garanti for en Realunions Varighed fremfor et Statsforbunds deri, at »en Udtrædelse af Unionen fra den ene Stats Side kun kan ske ved en Viljesbeslutning af den fælles Konge», men »at Kongen af Sverig nogensinde skulle skille sig fra Kongen af Norge eller Kejseren af Østrig fra Kongen af Ungarn, derfor lader der sig slet ikke udtænke nogen fornuftig Grund» [1]. Intet Under, at Gjelsvik her S. 77 finder, at Jellinek ikke »ganske rigtigt har vurderet den norsk-svenske Unions retlige Væsen». Jellinek har overset, at man blot behøver at afsætte den fælles Konge. Deri ligger intet formelt Retsbrud, deri ligger kun et nødvendigt Middel ifølge Sætningen:

---

[1] Jellinek, Staatenverbindungen S. 217.

»ubi jus, ibi remedium!» Fællesskabet i Kongens Person kunde nemlig ikke bestaa, *naar Stortinget skulde kunne opsige Rigsakten* paa Grund af Misligholdelse fra den anden Kontrahents Side. Retsgrunden for dette Fællesskabs Bestaaen var jo netop at søge i Rigsakten, og derfor maatte »Fællesskabet i Kongens Person dele Skæbne med Rigsakten». Og for at nedslaa enhver Tvivl om det holdbare i denne Bevisførelse, føjer Gjelsvik til: »Til dette Resultat maa man ogsaa komme gennem den Betragtning, at det netop var dette Fællesskab i Kongens Person, der havde givet Sverige den ydre Foranledning til at blande sig i norske Anliggender. Skulde der gøres en Ende paa denne Indblanding, *saa maatte man rykke Ondet op med Roden*».

Jeg tilstaar, at denne sidste aabenhjærtige politiske Udtalelse trods sin mindre smagfulde Form i Grunden tiltaler mig mere end de sofistiske Forsøg paa at fremstille en Opsigelse af den retligt uopsigelige Union, der kun kunde ske ved Afsættelse af den ikke retligt afsættelige Konge, som et ikke blot efter Omstændighederne reelt, d. v. s. politisk forsvarligt Skridt men ogsaa som et formelt uangribeligt ifølge selve Rigsaktens Væsen begrundet lovligt Retsmiddel. Men naar Gjelsvik slutter dette Led af sin Udvikling med den Konklusion: »Naar *den efter Forfatningen kompetente Statsmyndighed* opsiger en Traktat, da kan en saadan Adfærd under ingen Omstændighed (enten saa Opsigelsen er berettiget efter Folkeretten eller ej) karakteriseres som Revolution», da overbyder han næsten sig selv i Retning af Dristighed, thi Stortinget kunde jo kun blive i Stand til at optræde som den efter Forfatningen til Opsigelse af Traktater kompetente Statsmyndighed derved, at det først imod Forfatningen afsatte den efter Forfatningen alene dertil kompetente Statsmyndighed, Kongen, og dette kan dog umuligt — man dømme i øvrigt rent politisk set om Handlingen, som man vil — karakteriseres anderledes end som Revolution eller Statskup. Altsaa kun ved Hjælp af Revolution eller Statskup kunde Rigsakten ensidigt opsiges!

Derom hersker da heller ingen Tvivl hos de fremmede Forfattere, der særlig har drøftet Spørgsmaalet om Statsforbindelser. I sit ældre grundlæggende Skrift »Die Lehre von den Staatenverbindungen» vil Jellinek saaledes S. 218 kun anerkende én ret-

mæssig Opløsningsmaade, nemlig Ophævelse ved begge Parters samstemmende Vilje, idet han udtaler, at trods en Realunions Varighed »er dog den formelle Mulighed for en Opløsning af den ved de forenede Staters Vilje ikke udelukket». Dernæst fremhæver han, at en Realunion ogsaa kan ophøre ved »Brud paa Unionstraktaten fra en af Staternes Side. En saadan voldelig Opløsning kan ske ved Revolution, idet det fælles Dynasti bliver fordrevet i den ene af de forenede Stater». Som man ser: baade Traktatbrud og Revolution foreligger da efter Jellinek der, hvor Gjelsvik kun ser en ganske sædvanlig, lovlig Traktatophævelse af den efter Forfatningen kompetente Statsmyndighed! Og i sin efter Unionsbrudet i 1905 udgivne anden Udgave af sin »Allgemeine Staatslehre» anfører Jellinek S. 742 som en Maade, hvorpaa en Realunion kan hæves, at forskellige Monarker kommer paa Tronen i de forenede Stater, »enten det sker paa forfatningsmæssig Maade, eller paa voldsom Maade (Erobring, Afsættelse)». Altsaa heller ikke her henregner han Afsættelse af Kongen blandt de forfatningsmæssige Midler, der staar til Raadighet, hvor en formentlig »Ret» kræver det [1].

Det kuriøseste er dog, at Gjelsvik, naar han bestrider, at der i 1905 kunde tales om en Revolution, ogsaa kommer i Strid med selve sin Medforfatter Prof. Aall. Thi i Skriftets anden Del karakteriserer denne Kongens Afsættelse vexelvis som »Statskup» og som »Revolution» [2], selvom ganske vist ogsaa han finder, at en Afsættelse af Kongen ikke altid »overskrider Grænsen for de tilladte Retsmidler», idet en Revolution »ikke altid er Uret» [3]. Aall nægter altsaa ikke Revolutionen, hævder blot dens Berettigelse under de foreliggende Omstændigheder. Dette er dog i hvert Fald et Standpunkt, der kan diskuteres og som aftvinger Respekt, hvad man derimod ikke kan sige om de Gjelsvikske haartrukne Fortolkningskunster.

S. 79 fg. fremhæver Gjelsvik som en Følge af, at Unionen ikke udgjorde et særligt folkeretligt Subjekt, men ogsaa udadtil

---

[1] Jvfr overenstemmende hermed Brie, Theorie der Staatenverbindungen 1885 S. 21, 71, og F. v. Martens, Völkerrecht 1883 I S. 244.

[2] Jvfr. S. 333 og 335.

[3] S. 334 fg.

kun fremtraadte som to suveræne Stater, at der ved Unionens Oplosning ikke behøvedes nogen særlig Anerkendelse af Norge som en fra Sverig fuldt adskilt Stat, og at det navnlig ikke var nodvendigt for Magterne at afvente Sveriges Samtykke till Unionens Opløsning. Dette stemmer imidlertid ikke med den almindelige folkeretlige Opfattelse, hvorefter det kun er Realunionen, der udadtil fremtræder som Retssubjekt, og denne netop som saadan kræver Anerkendelse. Overenstemmende dermed udtaler ogsaa Jellinek, at naar en Stat udtræder af et Statsforbund — og en Realunion er jo en Underart af Kategorien Statsforbund —, maa de fremmede Magter afvente, at Udtrædelsen billiges af de andre forbundne Stater, inden de kan eller bor anerkende Forandringen [1]. Iøvrigt undlod Norge jo ogsaa selv i 1905 at søge opnaaet officiel Forbindelse med Udlandet lige indtil Sverige havde meddelt sit Samtykke til Ophævelse af Rigsakten og til den svenske Regering selv d. 26 Oktober 1905 havde givet de fremmede Magter Meddelelse om sin Anerkendelse af Norge som en af Unionen med Sverige udtraadt Stat. Først derefter — den 28 Oktober — meddelte den norske Udenrigsminister de fremmede Magter, at Norge ønskede at træde i officiel diplomatisk Forbindelse med dem [2]. Paa denne Maade lykkedes det altsaa Norge, som Aall S. 309 udtaler, at omgaa Spørgsmaalet, men Gjelsviks Lære anerkendtes i hvert Fald ikke i 1905 hverken af Norge selv eller endnu mindre af Sverige.

Fremdeles opstiller Gjelsvik S. 81 det som sikker Følge af begge de forenede Staters Suverænitet, at en Krig imellem dem maatte opfattes som en Krig i folkeretlig Forstand, ikke som en Borgerkrig. Herimod strider det ikke, udtaler han, at Rigsakten maatte være at forstaa saaledes, at den udelukkede Krig imellem Staterne. Dette gør lige saa lidt noget til Sagen som naar to Stater optager en Voldgiftsklausul i en Traktat. Naar man paa den Maade har bestemt, at Stridigheder angaaende Fortolkningen eller Anvendelsen af Traktaten skal forelægges en Voldgiftsdomstol, saa har man, hvad dette Traktatsforhold angaar, paa Forhand

[1] Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 757.

[2] Morgenstierne, Staatsrecht des Königreichs Norwegen 1911 S. 24.

givet Afkald paa Krigen som folkeretligt Tvangsmiddel. Men sæt, at Traktaten alligevel bliver Aarsag til Krig, saa er der ingen Tvivl om, at Krigen maa opfattes som Krig i folkeretlig Forstand». Ganske vist erkender nu Gjelsvik, at en Krig i folkeretlig Forstand ikke kunde føres mellem Staterne, saa længe Rigsakten fortsat bestod, men efter hans Mening maatte enhver Kamp mellem Landene medføre Rigsaktens Bortfald, og dermed blev Krigen Krig i folkeretlig Forstand.

Heller ikke dette kan jeg tiltræde. Ganske vist er det givet, at en Krig i egentlig folkeretlig Forstand kan føres mellem forbundne Stater, saasnart Forbundet er opløst, men det var netop for at udelukke, at Krig fremtidig skulde kunne føres mellem Sverige og Norge, at Rigsakten ikke nøjedes med at oprette et almindeligt Forsvarsforbund, der let kunde løses, men fastsatte at Kongen i begge Lande altid skulde være samme Person. Dermed var Krig i egentlig Forstand umuliggjort mellem Landene, saalænge den ene Stat ikke til Traktatbrud føjede en Afsættelse af den fælles Konge og denne fandt sig deri. Det er stadig denne Bestemmelse i Rigsakten om den altid fælles Konge, som Gjelsvik dog selv erkender udgør Hovedindholdet af Unionsoverenskomsten, der udelukker, at man kan sammenligne Rigsakten med en almindelig Overenskomst om ikke at afgøre Tvistigheder ved Krig eller i det hele ligefrem overføre de for almindelige folkeretlige Overenskomster gældende Regler paa den. Derimod udelukkede Rigsakten ganske vist ikke, at der trods alle Kongens Mæglingsforsøg alligevel kunde opstaa Kamp imellem Landene, saa vist som heller ingen Forfatning kan udelukke, at der udbryder Borgerkrig i et Land. Men saalænge den fælles Konge ikke selv nedlagde Kronen i det ene Land, vilde en saadan Kamp kun kunne være en Borgerkrig, ikke en Krig i folkeretlig Forstand, i det Magten til at erklære Krig i begge Lande alene laa i den fælles Konges Haand, der naturligvis aldrig vilde udstede en Krigserklæring mod sig selv. Jellinek har derfor ganske Ret, naar han endnu efter Begivenhederne i 1905 udtaler: »For Realunionen gælder det selvfølgelig, at en Krig imellem de saaledes forbundne Stater er en Umulighed, men ogsaa imellem dem er folkeretlig Tvang af anden Art ikke udelukket, ligesom Folkeretten heller ikke i Tilfælde af

Interessekonflikter hjemler nogen Beskyttelse mod at den ene Stat kan blive helt slaaet ned af den anden, hvad der navnlig er af Betydning i en Union mellem en svag Stat og en stærkere»[1]. Og overenstemmende med det her udviklede udtaler ogsaa v. LISZT, at en Kamp imellem de enkelte Stater indenfor en Realunion er en Borgerkrig, men ikke Krig i folkeretlig Forstand og medfører derfor ikke Nevtralitetens Rettigheder og Pligter[2].

Ud fra samme Betragtning kan jeg heller ikke samstemme i, hvad Gjelsvik S. 82 udvikler, nemlig at «naar en international Overenskomst af den kompetente Statsmyndighed opsiges i den ene kontraherende Magts Navn, saa falder den bort for begge kontraherende Magter, og det uden Hensyn til, om Opsigelsen er sket med Rette eller Urette», og naar han derefter konkluderer: «Da Stortinget 7 Juni 1905 opsagde Rigsakten, faldt den bort for begge Parter uden Hensyn til Opsigelsens Retmæssighed». Det er allerede saare tvivlsomt, om denne unægtelig højst bekvemme Lære, der ligefrem sætter Traktatbrudet i Højsædet, kan anses for anerkendt gældende Ret med Hensyn til almindelige folkeretlige Overenskomster, blot fordi der ikke er nogen Doms- og Tvangsmagt over de suveræne Stater og den krænkede Stat derfor i yderst Fald kun har at prøve ved Anvendelse af folkeretlige Tvangsmidler at komme til sin Ret, naar Traktaten brydes uden Grund af den anden Part. Det skal ganske vist indrømmes, at Stormagter til alle Tider kynisk har hævdet denne Lære, naar en indgaaet Traktat ikke mere stemmede med deres Interesser, og de vil sikkert ogsaa gøre det i Fremtiden. Det ny er kun, at en lille Stats Repræsentant nu ogsaa gør sig til Talsmand for denne vilkaarlige Opsigelsesret, der jo forøvrigt synes at gøre det ret overflødigt for ham at anstrænge sig saa ihærdigt for at bevise Opsigelsens Retmæssighed in concreto. Skal Folkeretten opretholdes som Ret og ikke som blot Magtanvendelse, da maa det tværtimod fastholdes, at en Traktat ikke kan anses for endelig bortfaldet overfor Medkontrahenten, naar den uden Grund opsiges, men at han maa kunne fastholde, at den bestaar, og kræve den opfyldt efter dens Lydende overfor en Voldgiftsret, hvis Parterne har ved-

---

[1] JELLINEK, Allgemeine Staatslehre S. 740.

[2] LISZT, Völkerrecht S. 282.

taget slig Afgorelse, eller bliver enige om at lade Spørgsmaalet om Opsigelsens Lovlighed afgøre ved Voldgift. En anden Sag er det, at hvis den anden Stat ikke vil underkaste sig Voldgift, og det derfor kommer til Krig, Traktaten da falder bort ved Krigens Udbrud, fordi Krig nu éngang overhergger alle tidligere venskabelige Forbindelser og Overenskomster. Men lige indtil Krigens Tærskel er Traktaten ikke bortfaldet ved den uberettigede Opsigelse, og saalænge kan Sporgsmaalet om Opsigelsens Lovlighed endnu forelægges en Voldgiftsret.

Men ganske bortset fra, hvad der maa gælde i almindelige Tilfælde, hvor en Traktat opsiges med Rette eller Urette af den til Opsigelse af Traktater kompetente Statsmyndighed, maa det hævdes, at en Realunion ikke retligt set kan falde bort, blot fordi den opsiges af det ene Lands Parlament uden den Konges Vilje, der alene er den til Opsigelse af Traktater kompetente Statsmyndighed. At Kongen formeligt afsættes, hjælper ikke, da en slig Afsættelse er ulovlig og ugyldig, saalænge Handlingen ikke anerkendes baade indad og udadtil, og saalænge foreligger derfor heller ikke en endelig gyldig Opsigelse. Lykkes det Unionskongen med væbnet Magt at slaa Bevægelsen i det ene Land ned, bliver Unionsoverenskomsten ved at gælde, for saa vidt ikke en ny gennemtvinges, og da en saadan Kamp efter det anførte ikke kan betragtes som Krig i folkeretlig Forstand, kan Realunionsoverenskomsten heller ikke bortfalde, fordi Magt anvendes. Først naar det andet Land med den fælles Konges Samtykke samtykker i Unionens Ophævelse, er Realunionen fra et retligt Synspunkt endelig bortfaldet. Og trods Gjelsviks Lære i modsat Retning maatte da ogsaa Norge i 1905 trods Afsættelsen af den fælles Konge og trods Stortingets Erklæring om, at Foreningen med Sverige dermed *var* opløst, indgaa paa formeligt at indhente Sveriges Samtykke til Ophævelse af Unionen og traadte først derefter officielt frem for Omverdenen som en af Unionen med Sverige endelig udtraadt Stat (comme État séparé de l'union avec la Suède). Hvor let det end er at forstaa, at Gjelsvik i dette Forsvarsindlæg for hans Fædrelands Optræden i 1905, som hele Skriftet er, ikke har ønsket at dvæle ved den Afslutning, som Unionsopløsningen fik i Karlstad, saa maa man dog bebrejde ham i en juridisk Fremstilling

af Spørgsmaalet saa fuldstændigt at have bortset derfra, at han intetsteds i sine Deduktioner blot hentyder til det Faktum, at Norge maatte indhente det andet Unionslands Samtykke til Ophævelsen af Unionen, ja end ogsaa maatte opfylde visse ikke ønskede Vilkaar, deriblandt Sløjfning af de nyopførte Fæstningsværker, for at opnaa dette Samtykke. Thi selvom der ganske vist derved intet faktisk ændredes i den ved Norges ensidige Unionsopsigelse skabte Situation, saa reddedes dog derved retligt set Unionens Karakter som ikke ensidigt opsigelig, og dette kan en upartisk retlig Undersøgelse ikke bortse fra som betydningsløst eller usket, saa meget mindre som en Vægring fra Norges Side ved at efterkomme de retlige Formers Iagttagelser kunde have faaet uberegnelige Følger.

Til det øvrige af dette Afsnit, der bl. a. handler om Hovedindholdet af Unionen og om en Række unionelle Stridsspørgsmaal, der senere behandles ogsaa i anden Del af Prof. Aall, skal jeg kun gøre nogle enkelte Bemærkninger.

Hvad angaar Stridsspørgsmaalet, om Norge efter Rigsakten havde Krav paa en særlig norsk Udenrigsminister og egne norske Gesandter, hvad Gjelsvik S. 113 følgende hævder, da forekommer det mig ikke tvivlsomt, at et saadant Krav ikke kunde anses hjemlet efter Rigsaktens Ord og Hensigt. Selvom man maa indrømme, at i en Realunion Formodningen er for den enkelte Stats Frihed, maa denne Formodning have sine naturlige Grænser overfor Foreningsaktens Ord og udtrykkelige Hensigt. Men da nu Rigsaktens § 4 udtrykkeligt bestemte, at Krig og Fred skulde være fælles, og at det skulde være den fælles Konge, der havde Retten til at »indgaa og ophæve Forbund, sende og modtage Gesandter», og da Hensigten med Unionens Oprettelse ifølge Rigsaktens Intimation netop skulde være at udgøre et Værn om Folkenes fælles Troner, maatte deraf nødvendigt følge, at den fælles Konge udadtil i alle egentlige politiske Forhold maatte handle enten paa egen Haand eller gennem fælles Organer. Dette var utvivlsomt Opfattelsen fra svensk Side i 1814 og 1815, og denne Opfattelse anerkendtes utvivlsomt ogsaa i 1814 stiltiende af det norske Storting navnlig der-

ved, at det strøg Eidsvoldsforfatningens § 33, der anerkendte en norsk Udenrigsminister, ligesom Fællesskabet i diplomatiske Anliggender utvivlsomt ogsaa i Praxis stiltiende anerkendtes derved, at Norge igennem mange Aar uden mindste Protest accepterede denne Ordning. Naar Gjelsvik S. 126 imod denne stiltiende Anerkendelse i Praxis vil gøre gældende, at »den forudsætter for at være gyldig og uanfægtelig, at den ikke er afgivet i den falske Tro, at man allerede skulde være forpligtet«, da kan en slig privatretlig Forstaaelse af Anerkendelsesbegrebet ikke overføres i Folkeretten, hvor man maa fordre, at en Stat i Tide klart og utvetydigt protesterer, naar den ikke vil anses som samtykkende[1]. En slig Lære som Gjelsviks vilde altfor let kunne aabne Vej for de mest urimelige Krav. Man tænke sig for Ex. blot, at en norsk Imperialist kunde falde paa at gøre Krav paa Orknøerne og Schetlandsøerne for Norge, fordi disse oprindeligt norske Øer i 1468 kun var blevne pantsatte til Skotlands Konge, men ikke endeligt afstaaede, og endda, hvad Gjelsvik S. 3 udtrykkeligt gør opmærksom paa, kun pantsatte af en fremmed dansk-norsk Konge *uden det norske Rigsraads Samtykke*, og fordi Norges Undladelse af i Tide at protestere mod Englands Behandling af Øerne som engelske formentlig alene skyldtes den falske Tro, at Norge havde været forpligtet til at finde sig deri. Naar man erindrer Gjelsviks i hvert Fald antydningsvis fremsatte Lære om den norske Konges endnu ikke helt bortfaldne Krav paa Island, skal man saamænd ikke forsværge, at se en slig Lære en Dag forfægtet i en i Gjelsviksk Aand forfattet Afhandling.

Det maa da ogsaa endnu siges at være den i den folkeretlige Literatur herskende Lære, at en Realunion nødvendigvis maa medføre Fællesskab med Hensyn til den diplomatiske Repræsentation i hvert Fald, hvad egentlige politiske Anliggender angaar[2], ligesom det samme endnu er praktisk gennemført i den østrig-ungarske Union, hvor dog nu ifølge »Forliget« af 8 Oktober 1907 for Fremtiden alle Traktater af ikke politisk Indhold foruden af

---

[1] v. Liszt, l. c. S. 159.

[2] Jellinek, Allgem. Staatsl. S 741, v. Liszt S. 54 og 114.

Fællesudenrigsministeren undertegnes af en Repræsentant for hvert af begge Lande[1].

Ogsaa hvad den svenske Udenrigsministers Besørgelse af de fælles udenrigske Anliggender angaar, lader det sig vistnok vanskeligt nægte, at dette dels var forudsat i Rigsakten, dels stiltiende anerkendtes af Norge ved lang Tids Praxis, bl. a. ved Stortingets Bevillinger til Udenrigsbudgettet[2]. At derved fremkom en Ulighed imellem Rigernes Stilling, der kom i Strid med den ellers i Rigsakten gennemførte Lighed, lader sig vel ikke nægte, men til Forstaaelse af den svensk-norske Union og dens tragiske Skæbne er det jo nødvendigt ikke et Øjeblik at glemme, hvad AALL gentagne Gange fremhæver[3], men hvad Gjelsvik i sine Deduktioner stadig ser helt bort fra, at Unionen uagtet de smukke Ord i Rigsaktens Indledning oprindelig blev paatvunget Norge af Sverige og altsaa ikke var Resultatet af en fuldstændig fri Overenskomst. Utvivlsomt stod det for Karl Johan som en conditio sine qua non for at gaa ind paa Unionen i den iøvrigt af Stortinget antagne Skikkelse, at det blev den svenske Udenrigsminister, der blev Unionskongens Organ i Rigernes Udenrigsanliggender, og naar alligevel intet formeligt derom optoges i Rigsakten, kan det naturligt forklares derved, at man fra svensk Side dels ansaa det for overflødigt, dels ikke ønskede at støde Normænderne. Men hvis dette er rigtigt, viste det sig ganske vist ogsaa her som det i lige saa høj Grad har vist sig i Danmarks Forhold til Island, at den Politik, der af Frygt for i Øjeblikket at støde undlader at nævne Tingene ved deres rette Navn, altid er den uklogeste, thi netop af alle de Utydeligheder og Uklarheder, som man med bevidst Hu undlader i Tide at klare, voxer senere og mange Fold stærkere

---

[1] Jahrbuch der int. Vereign. f. vergleich. Rechtswissenschaft LX Bd. I S. 395.

[2] Jvnfr. STANG i 1891, der slog fast, at »vi i 1814 slettede Bestemmelsen om egen Udenrigsminister, og der er ikke Trætte om, at det skete, som det hedder i Protokolkomiteens Indstilling i 1886, for at aabne Rum for, at man kunde have fælles Udenrigsminister ogsaa i den Form, at den svenske Udenrigsminister fungerede for begge Riger». — »Norges Storting har hver Gang, det har bevilget et Budget, bevilget Penge til denne Ordning». (Stort. Forh. 1891. 7de Del. S. 47.)

[3] AALL S. 266 og 276.

de Krav og den Fortrydelse op, som man i Øjeblikket for enhver Pris vilde undgaa. Og erkendes maa det jo ogsaa, at naar den svenske Udenrigsminister ikke udtrykkeligt var »rigsaktfæstet», kunde Norges Pligt til at lade sig repræsentere udadtil af den svenske Udenrigsminister i hvert Fald ikke bestaa uforandret, hvilke Forandringer der end foretoges i den svenske Udenrigsministers Stilling til Kongen og den svenske Rigsdag, ligesom naturligtvis rent bortset fra Retsspørgsmaalet en gammel Unionsoverenskomst ligesaavel som en gammel Lov med Mellemrum kan trænge til Fornyelse og Forbedring efter de skiftende Tiders Krav.

Mere tvivlsomt synes mig Spørgsmaalet om Konsulatvæsenet, da dette jo ikke er af »diplomatisk» Karakter, men netop angaar Fremme af vidt forskellige økonomiske Interesser, hvorover begge Riger utvivlsomt hver for sig maatte være Herre, og her derfor Norges Overladelse af det øverste Styre til den svenske Udenrigsminister næppe i samme Grad behøvede at opfattes som en Anerkendelse af denne Ordning som en bestandig vedvarende. Imidlertid staar Konsulatsvæsenet dog i saa intim Forbindelse med hele Udenrigsstyret, at en fuldstændig Udskillelse ikke let synes mulig, hvorhos selv en delvis Udskillelse naturligvis efter hele Rigernes Stilling til hinanden maatte ske ved et »Forlig» eller Overenskomst, hvis det ikke netop var Hensigten at sprænge Unionen eller forberede dens Sprængning. Hvem der tilsidst var Skyld i, at et saadant Forlig ikke kom i Stand, skønt det et Øjeblik saa ud dertil, skal jeg ikke indlade mig paa at dømme om. Det har for saa vidt ogsaa mindre Interesse, som Unionen næppe alligevel længe vilde have overlevet selv en blot delvis Udskillelse, selvom denne trods alt var kommet i Stand ved et Forlig. Derfor taler, at man indenfor den eneste nu existerende Realunion, den østrigsk-ungarske, hvor højt Bølgerne end ofte gaar der, og hvor vanskeligt det end viser sig Gang paa Gang at naa til det »Forlig», der hvert tiende Aar skal afsluttes mellem de to »Rigsdele» om det Forholdstal, hvorefter Byrderne ved de fælles Udgifter skal fordeles imellem dem, dog endnu ikke har vovet principielt at rokke ved Konsulatsvæsenets Fællesskab. Der har man endnu ikke turdet gaa videre end til ved det sidste Forlig af 8 Oktober 1907 at indføre en Ret for begge Riger til hver for sig men dog i Forstaaelse

med den fælles Udenrigsminister at udsende Konsulenter eller Referenter (Fachberichtserstatter) til Studium af Handels-, Landbrugs- eller tekniske Sporgsmaal til Udlandet under Beskyttelse af de fælles østrig-ungarske Myndigheder i Udlandet. Alligevel viser dog ogsaa denne Udvikling, der let vil føre videre, samt de i de sidste Aar kun for et Aar ad Gangen fornyede enslydende østrigske og ungarske Love om de fælles Konsulers Jurisdiktionsmyndighed, at Bevægelsen ogsaa der gaar i den samme for Realunionens Opretholdelse kritiske Retning som i sin Tid i Norge-Sverig[1].

Endnu er der kun et enkelt Punkt, jeg finder Anledning til at berøre, inden jeg forlader det Hovedafsnit, hvorfor Gjelsvik bærer Ansvaret. Det er, hvor han S. 141 udvikler, at naar en fremmed Magt truede det ene af de forbundne Riger med Krig, fordi det ikke havde opfyldt en eller anden folkeretlig Pligt imod den fremmede Stat, maatte det i Krænkelsen uskyldige Rige for at undgaa at indvikles i Krig for sin Forbudsfælles Skyld, altsaa for at frelse sig selv, have Ret til at træde ud af Unionen! For at man ikke skal tro, at der gores Gjelsvik Uret ved at tillægge ham denne Mening, skal jeg anføre hans Begrundelse. »Noget Middel til at tvinge sin Unionsfælle til at opfylde sine Forpligtelser overfor den fremmede Stat, havde det (ene Rige) ikke, bortset fra Retorsionsforholdsregler. Den eneste Udvej vilde altsaa have været at sige til sin Unionsfælle: Enten opfylder du dine folkeretlige Forpligtelser eller jeg træder ud af Unionen. Heri havde enhver af de to Unionsfæller et Middel til at bevæge den anden til at efterkomme sine folkeretlige Pligter, eller til eventuelt at unddrage sig at lide samme Skæbne som den anden. Men denne Udvej maatte ogsaa i Nødsfald staa den anden Unionsfælle aaben». Det er en nodvendig Følge af, at der existerede to af hinanden uafhængige Statsviljer, uden at man havde sørget for Organer til at bringe dem i Overenstemmelse med hinanden».

Det maa indrommes, at Gjelsviks logiske Konsekvens her fejrer sin største Triumf. Han lægger alene Vægt paa den ene Sætning i Rigsaktens § 1, at Kongeriget Norge skal være et frit og selvstændigt Rige, uagtet der strax i samme Paragraf fojes til

---

[1] Jahrb. S. 632 fg.

»forenet med Sverige under én Konge», og ved saaledes alene at lægge Vægten paa Suveræniteten, naar han til det Resultat, at, skønt Rigsaktens § 4 udtrykkelig fastslaar, at Krig og Fred skal være fælles, og Rigsaktens Intimation angiver Foreningens Formaal at være til Værn om Folkenes *fælles* Troner, enhver Stat dog suverænt for sig kunde afgore, om den i Krigstilfælde vilde yde sin Forbundsfælle Hjælp eller ej! Altsaa det Fællesskab i Krig og Fred, som det netop var Rigsaktens inderste, egentlige Formaal at slaa urokkeligt fast, det skulde det ved Indgaaelsen af Rigsakten alligevel have været Meningen aldeles ikke at realisere. Naturligvis bortser Gjelsvik her, naar han vil bygge paa, at Rigsakten skulde have forglemt at sørge for Organer til at bringe de to suveræne Staters Vilje i Overenstemmelse med hinanden, atter ganske fra, at Rigsakten ved at fastslaa Kongens Fællesskab for alle Tider netop efter Evne havde sørget for, at Rigernes Vilje bragtes i Overenstemmelse med hinanden, naar Talen blev om enten at erklære Krig eller om at opbyde begge Rigers Hære for at modtage Krig, idet denne Myndighed tilkom og alene tilkom den fælles Konge. Og det er atter kun ved at tillægge den af de forbundne Stater, der, naar Forbundspligten for Alvor skulde vises i Gerningen, vilde svigte sin Forbundsfælle, Ret til tillige trods baade Rigsaktens og dens egen Forfatnings Bud at afsætte den fælles Konge, altsaa føje Revolution til Traktatbrud, at Gjelsvik kan naa til det ønskede Resultat: den suveræne Stats Frihed for at holde de paa den højtideligste Maade og under de formentlig mest betryggende Former indgaaede Forpligtelser. Men den folkeretlige Forfatter, der saaledes praktisk er naaet til at bevise, at Sætningen: pacta sunt servanda (Løfter bør holdes), Grundlaget for al Ret, ikke har hjemme i Folkeretten, har bevist mere end det er heldigt at bevise, og den Stat, der for Alvor vilde tage en saaden Lære op som almindelig Rettesnor, vilde sikkert selv under Folkerettens nuværende sørgeligt ufuldkomne Tilstand faa at føle, at en saadan Lære vilde være farlig at forkynde med allfor stor Aabenhed.

Skønt det egentlig turde være overflødigt, skal jeg dog for Modsætningens Skyld slutte med at anføre, hvad den ikke nordiske Forfatter, der med størst Varme er traadt i Skranken for

Realunionens Væsen som en blot folkeretlig Forening mellem suveræne Stater, nemlig JELLINEK, dømmer i det af Gjelsvik anførte Tilfælde. »Af den Omstændighed», udtaler han, »at Fællesskabet i Herskerens Person er et Udtryk for Staternes Sammenhørighed, følger, at et Angreb paa den ene af Staterne ligeledes betyder et Angreb paa den anden — ellers havde Sammenhørigheden slet ingen Mening. Naar en Stat altid vil være forenet med en anden og derfor have samme Hersker som den, da er den tvunget til at tilbagevise enhver Forstyrrelse af dette Forhold, som udgaar fra en tredje Magt». Og han føjer til: »Hvis Norge erklærer, at det vil være forenet med Sverige under én Konge, saa tør det ikke forblive nevtralt, hvis der bliver gjort Forsøg paa, at rive Sverige bort fra den fælles Konge, det kan overhovedet ikke rolig se paa noget Angreb paa Sverige, af hvad Art det end er, fordi et saadant kan have skæbnesvangre Følger for den højtideligt villede og bekræftede Forening» [1].

Med Anførelsen af denne en upartisk, højt anset Stats- og Folkeretslærers Dom skal jeg forlade Gjelsvik.

Det er med en Følelse af Lettelse, man fordyber sig i den følgende Del af Skriftet, der skyldes Prof. Aalls Pen. Selvom den udførlige Redegørelse, han giver af hele Unionens Historie og, hvad der næsten vil sige det samme, de mangfoldige nationale Rivninger og Konflikter mellem de to mere og mere imod deres Vilje eller i hvert Fald mod Norges Vilje forbundne Naboriger, naturligvis er farvet af en varm norsk Patriots Syn paa Sagen og derfor paa mange Steder sikkert ikke vil blive godkendt fra svensk Side, saa synes dog Fremstillingen helt igennem redelig og værdig holdt, og jeg finder derfor som Udenforstaaende ikke Anledning til væsentlige Bemærkninger uden, hvor Forf. til Slut kommer ind paa de mere almindelige filosofiske Betragtninger, hvor ganske vist ogsaa han vover sig ud i meget tvivlsomme Paastande. Jeg skal ikke opholde mig ved den doktrinære Besynderlighed, at han helt igennem kalder Kong Carl XIII som norsk Konge Carl II og Carl XV Carl IV, hvad de ikke nogensinde i Praxis kaldtes; tværtimod

[1] JELLINEK, Staatenverbindungen S. 213 fg.

udtaler Gjelsvik S. 97, at Kongerne trods Indsigelse fra Norge blev ved med ogsaa i norske Regeringsakter at kalde sig med Nummeret i den svenske Kongerække (Karl XIII, XIV og XV), jvfr. ogsaa Aall selv S. 151. Derimod finder jeg det ganske vist noget mindre smagfuldt, at Aall i et for en udenlandsk Læsekreds bestemt Skrift S. 200 udtaler, at i 1884 kom det »nationaltsindede« Venstre til Roret, som om det norske Højre, der saa længe som muligt holdt fast ved Unionen, baade fordi det troede, at den endnu kunde blive til begge Rigers Gavn, og fordi det følte sig forpligtet til ikke ligefrem at bekæmpe en af Norge selv indgaaet og højtideligt besvoret Forening, ikke skulde have været ligesaa nationalsindet som de af deres Landsmænd, der bevidst omend ikke aabent arbejdede paa Unionens Sprængning. Det bør jo ikke glemmes, at der allerede før Norges Adskillelse fra Danmark var adskillige i Norge, navnlig da en af sit Fædreland højtfortjent norsk Patriot som Grev Wedel-Jarlsberg, der saa' hen til en Forening med Sverige som ønskelig, og at der paa selve Eidsvoldforsamlingen, altsaa inden det krigerske Sammenstød med Sverige, kun manglede en Stemme i, at den norske Grundlov var blevet redigeret saaledes, at den aabnede Adgang til en frivillig Forening med Sverige. Dog dette maa naturligvis blive Normændenes egen Sag, hvem de vil tillægge Prædikat af Patrioter; sikkert er det dog ikke, at Aall her taler paa alle Normænds Vegne.

Jeg skal altsaa ikke dvæle ved Enkelheder i den udførlige over 100 Sider store historiske Fremstilling, Aall giver af Unionens Livsskæbne i de 90 Aar, den holdt. Selv det sidste højst interessante Afsnit her, der omhandler Kongens Nægtelse af Konsulatslovens Stadfæstelse, de norske Ministres Nedlæggelse af deres Embede trods Kongens Protest og Stortingets Erklæring om, at Kongen havde ophørt at fungere som norsk Konge, fordi han, Kongen, havde erklæret, at en anden norsk Regering ikke nu kunde dannes, skal jeg — allerede for Pladsens Skyld — afholde mig fra at komme ind paa, hvor mange fine juridiske Tvistemaal de end strejfer ind paa, og hvor højst interessante Bidrag de end giver til Belysning af det evige Sammenspil eller rettere den evige Brydning mellem gammel skreven legitim Ret og ny uskreven og altsaa i sin Oprindelse illegitim, selvtagen Ret, der dog ved An-

erkendelse fra alle Sider efterhaanden krystalliserer sig til ny legitim Ret [1].

Jeg skal kun bemærke, at medens Aall i sin historiske Gennemgang synes at have faaet alle de kendte unionelle Stridsspørgsmaal med, baade de større: Flagsagen, Statholdersagen, Konsulatssagen o. s. v. og de mindre som Kravet om samme Tal i Kongerækken for Kongen i Norge og i Sverige, Kravet om Udtagelsen af den norske Løve af det svenske Rigsvaaben o. s. v., glemmer han, saa vidt jeg har kunnet se, ganske at omtale et enkelt lille Klagepunkt, nemlig Kravet om Oprettelse af en særlig norsk Ridderorden. Hvorfor nævner han ikke det dog ret karakteristiske Faktum, at det samme Storting, der strax gav sig i Færd med at afskaffe Adelen, ikke desto mindre allerede i 1815 anholdt Kongen om Oprettelsen af en egen norsk Ridderorden, fordi man fandt det saarende for norsk Følelse at se norske Fortjenester belønnede med svenske Ordener? Thi det skulde vel ikke være, fordi norsk Radikalisme nu er i Færd med igen at afskaffe den St. Olafsorden, som den saa imødekommende Kong Oscar I bønhørte Norge med? Imidlertid bør denne Episode ikke mangle i en historisk Oversigt, der vil gøre Krav paa at være udtømmende, saa meget mindre som den synes at kunne blive efterlignet i et andet Land, hvor hele Norges Holdning under Unionen indtil 1905 hos de radikale Løsrivelsesmænd staar som det store, efterlignelsesværdige Exempel, nemlig Island. Her rejste nemlig en af de mest radikale Foregangsmænd paa Altinget i 1911 et ganske lignende Krav om Oprettelse af en særlig islandsk Ridderorden, en Falkeorden [2], og man skylder da Sandheden at erkende, at ogsaa dette Krav er efter de bedste norske Mønstre.

---

[1] Flere af disse Spørgsmaal har jeg berørt i min Afhandling: »Norges Grundlov under Forvandlingens Lov« i Gads danske Magasin for 1907 S. 207 fg.

[2] Alþingistíðindi 1911 B. II S. 916. Den paagældende Altingsmænd, den baade i Norge og Sverige vel kendte udsendte islandske Samkvemskonsulent Hr Bjarni Jónsson fra Vogi synes forøvrigt ikke uden en vis Andel i et enkelt Afsnit i det foreliggende Skrift, nemlig Gjelsviks Udtalelser om de islandske Krav S. 21 Noten, idet Bjarni Jónsson allerede næsten et Aar før dette Skrifts Udgivelse kunde varsle mig om, at jeg inden ret længe af en kompetent Videnskabsmand kunde vente mig en fældende Dom over mit Standpunkt i det islandske Spørgsmaal.

Derimod skal jeg knytte et Par Bemærkninger til Skriftets anden Del, der overskrives: »Principiel Vurdering af den norsk-svenske Unionsopløsning» og som — bortset fra et Par enkelte Sider midt i Udviklingen — skyldes alene Prof. Aalls Pen. Jeg kan her glædeligvis i adskilligt erklære mig enig med den ærede Forf., navnlig naar han anfører som Hovedaarsager til Unionens Skibbrud dels, at den oprindelig ikke kom helt frivillig i Stand, hvad der tillige bevirkede, at den fra først af fik en navnlig for det mindre Folk ikke fuldt tilfredsstillende Form — se Aall S. 266 — og at den midtpunktsamlende Kraft fra først af og stedse stærkere bekæmpedes af en Unionen fjendtlig Kraft, den særlig i Norge mere og mere utaalmodigt og angrebsvis fremstormende Nationalfølelse, jvfr. Aal S. 275. Og jeg er ligeledes, som jeg senere skal vende tilbage til, ganske enig i hans Dom, at ikke blot den svensk-norske Union med dens snevre Omfang af Fællesinteresserne og dens Mangel paa fuld Ligestilling mellem begge Stater — til Skade for dem begge, omend mest for Norge — var et særligt uheldigt Exemplar af Realunionernes Art, men at overhovedet en saa skrøbelig Statsforbindelse som en Realunion ikke fortjener Efterligning i Fremtiden.

Derimod er unægtelig ogsaa Aalls Udviklinger S. 284 fg. hvor han skal begrunde Unionsopløsningens fulde formelle Retmæssighed, af saare betænkelig Natur. Han tør vel ikke fuldtud anerkende Læren om et fait accompli som retsstiftende, altsaa at *Magt er Ret*, idet han bl. a. udtaler, at ledende Statsmænd altid maa have en vis Sky for at handle direkte imod saadanne Grundsætninger, der i Retsstaten ellers blandt Statsborgerne gælder som praktiske Livsmaximer. Ikke desto mindre mener han, at Sætningen maa gælde, naar der indenfor et Samfund — saaledes som i Norge i 1905 — er praktisk talt Enighed om, at man ikke behøver at respektere en overtaget Forpligtelse. I slige Tilfælder fastholder han — se S. 292 — at Magt er Ret saavel indadtil som udadtil. Ganske vist erkender han, at det er en alvorlig Sag at erklære, at Traktater slet ikke er forbindende, og helt ad libitum tør man derfor ikke fragaa alle indgaaede traktatmæssige Forpligtelser, f. Ex. ikke naar det drejer sig om en Handelstraktat, indgaaet som sædvanlig paa begrænset Tid. Han erkender ogsaa

— for saa vidt i Modsætning til Gjelsvik, der slet ikke ser nogen Vanskelighed her —, at den svensk-norske Unions Konstruktion med en fælles Regent »til en vis Grad komplicerer Spørgsmaalet om Retsforholdets ensidige Opløselighed«, idet i dette Tilfælde »den bindende Kraft, der holder det indgaaede Forbund sammen, og de Motiver, der i Almindelighed maa mane til Troskab, synes endnu yderligere skærpede».

Desværre varer Aalls Betænkeligheder ikke længe. Han føjer i næste Punktum til: »Men herfra kan man dog bortse. En Strid med Kontraparten er her i en Union som den foreliggende ikke tænkelig, uden at den fælles Kongemagt i det ene eller det andet Land kommer i en kritisk Stilling ligeoverfor Folket. Dette slog jo til for Norge, og af den Grund blev Kongen afsat«. Han føjer imidlertid til: »Men i og for sig betragtet giver Kongens Afsættelse i det ene Land endnu ikke ubetinget en retlig Anledning til at ophæve den politiske Forening», — han underkender altsaa forsaavidt Motiveringen af Stortingets Opsigelse af Unionen den 7 Juni 1905 — men der maa ogsaa foreligge særlige specielle retlige Grunde, der berettiger til Opløsning af Forbundet.

Heldigvis lykkes det ham let at finde disse Grunde. Den første Grund finder han deri, at ingen Traktat kan gælde under alle Omstændigheder, men maa kunne brydes, naar det gælder Folkets Liv og Velfærd, blot maa man i Tide advare den anden Part og »dernæst maa de Argumenter, der anføres for Opløsningen, virkelig besidde den dem tillagte Vægt«. Ogsaa denne sidste Grund var opfyldt i 1905, da det var Norges Selvstændighed, der stod paa Spil, og »den i sin Grund oprørte, ved en stærk Selvopholdelsesdrift udmærkede Nationalbevidsthed, maa ceteris paribus have Fortrinet fremfor politiske Institutioner». Den anden Grund søges i den almindeligt anerkendte folkeretlige Sætning, at en Traktat kan ophæves, naar den krænkes af den anden Part; og selvom den blot krænkes i et enkelt Punkt, er den krænket i dem alle, og det behøver vel at mærke slet ikke være noget væsentlig Punkt, thi hvad der er væsentligt eller ubetydeligt, afgør den enkelte Stat suverænt. Men nu havde Sverig gentagne Gange krænket den Bestemmelse i Rigsakten, hvorefter Norge i dets Forening med Sverige skulde være et frit og selvstændigt Rige, Ophævelsen var

altsaa retmæssig. »Ganske vist«, indrømmes det, »kan en Stat ikke uden videre ophæve en Traktat, fordi Modparten har krænket den i et enkelt Punkt«. Og formelig velgørende kommer da disse for Retssikkerheden bekymrede Ord: »En Protest er nødvendig, ellers vilde det gaa udover den internationale Retssikkerhed«.

Som man ser, det er Gjelsviks Lære fra første Del, der gaar igen i anden Del. Og Gjelsvik selv stikker da ogsaa uventet Hovedet op igen som Forfatter til de Sider, der vil begrunde Retten til Opsigelse af Unionen deri, at Norges Selvstændighed var krænket fra Sveriges Side. Der er derfor heller ingen Anledning til at ofre mange Ord paa den ny Opfriskning af den gamle Lære om, at Traktater ikke behøver holdes længer end man har Interesse af at holde dem. Skal en ophidset Nationalfølelse i det ene Land til enhver Tid være Dommer over, om en selv paa den helligste Maade ved Fællesskab i Kongens Person betrygget Traktat skal brydes, og skal selv en Paastand om den ubetydeligste Krænkelse af Unionspagten fra Forbundsfællens Side være tilstrækkeligt retligt Motiv til at opløse den efter Unionsoverenskomsten ikke frit opløselige Union, saa er det ganske overflødigt af Bekymring for den »internationale Retssikkerhed« at forlange, at der forud for Opløsningen skal gives et Varsel eller nedlægges en Protest. Et saadant Varsel vil være lige saa værdiløst som den med Grunde forsynede Krigserklæring eller det Ultimatum, som den sidste Haagerkonference af 1907 vedtog altid skal udstedes, før et fremmed Land overfaldes, uden at man samtidig gjorde det til en Betingelse, at Grundene ikke maatte være grebne helt ud af Luften og at der skulde hengaa en rimelig Tid mellem Krigserklæringen og Fjendtlighedernes Begyndelse.

Det skal nu ikke benægtes, at Folkerettens Praxis endnu, hvad Traktater af politisk Karakter angaar, i altfor høj Grad frembyder et Billede af faktisk Retløshed, der svarer ret nøje til Gjelsviks og Aalls Lære. I Theorien er der dog ansete Stemmer, der som f. Ex. v. Liszt protesterer imod den nu ellers af Retssystemet uddrevne Lære om Clausula rebus sic stantibus som en Doktrin, der »stiller Troskaben overfor Traktater, uden hvilken Folkeretten ikke kan bestaa, ganske i de traktatsluttende Staters frie

Haand» [1]. Men hvis ogsaa Theorien opgiver Retsprincipet i Folkeretten, hvor ender vi saa? Vi ender da ved den Lære, som LASSON opstiller og som Aall S. 297 citerer med Tilslutning, at Traktater kun saalænge er fornuftige, som de »i det væsentlige korrekt udtrykker det gensidige Magtforhold mellem Kontrahenterne», d. v. s. kort og godt, at Magt er Ret. Men naar Aall altsaa alligevel ender der, hvor han noget ugerne vil ende, hvorfor da i Grunden, nu da Unionsopløsningen forlængst er et »fait accompli», gøre sig saa megen Umage med i den historiske Del at paavise Norges Ret til Opløsning af Unionen?

Efter i to Paragrafer, §§ 47 og 48, at have behandlet Spørgsmaal, der allerede i første Del er behandlede af Gjelsvik og med omtrent samme Argumenter, slutter Aall Skriftet med to filosofisk-juridiske Afsnit, af hvilke det første drøfter »Fyrsteansvarlighedens Problem». Anledningen til, at dette store Problem opkastes, er Forfs. Trang til at begrunde Retmæssigheden af Kongens Afsættelse, som jo var uundgaaelig nødvendig for, at en ensidig Opsigelse af Unionen kunde blive mulig. »Kongemagten, som jo i begge Stater blev repræsenteret af en og samme Person, viste sig som et sidste, kun ved et »Statskup» fjærneligt Unionsbaand». Her erkender altsaa Aall redeligere end Gjelsvik, der bestrider, at her kunde tales om »Revolution», at Kongen, det faste Bolværk mod enhver ensidig Ophævelse af Unionen, ikke kunde fjærnes ad forfatningmæssig Vej. Han stiller sig derfor det Problem: »Hvorledes er statsretligt Kongens Stilling? Kan der tillægges ham Suverænitet? Er han afsættelig?»

Da nu Prof. Aall ikke er Jurist, men Filosof, spørger han her ikke først: hvad siger Loven, altsaa in casu Norges Grundlov? Nu, Svaret vilde jo ogsaa være for let at finde, at Kongen efter Forfatningen ikke er afsættelig, næppe engang ved en Grundlovsændring, da, selv bortset fra Kongens iøvrigt i Norge omstridte Veto her, den norske Grundlovs § 112 forbyder Forandringer, der modsiger Grundlovens Principer. Men Aall fordyber sig strax som den Germanernes Lærling, han er, i tyske Juristers, især

---

[1] v. LISZT l. c. S. 167.

Gierkes retshistoriske og retsfilosofiske Undersøgelser over Suverænitetsbegrebets Betydning og Udvikling ligefra den romerske Oldtid og til Nutiden. Denne sin meget indgaaende og i et saare filosofisk Sprog holdte Undersøgelse udgiver han ikke selv for Førstehaands, og jeg skal derfor afstaa fra at referere den nærmere. Resultatet bliver i hvert Fald, at han mener at maatte forelægge sig selv følgende Spørgsmaal: »Hvor er den levende Vilje, igennem hvilken Statens Selvopholdelsedrift udtrykker sig?» Det kan ikke være den fælles Konge. Han kan ikke paa engang være »Repræsentant for Statsideen» og Repræsentant for Unionen, eftersom Unionsinteresserne kan gaa stik imod de specielle Statsinteresser. Derfor maa der gives en anden Repræsentant for Statsideen, og det kan ikke være nogen anden end Nationalforsamlingen, altsaa i Norge Stortinget. Det maa derfor være Stortinget og ikke Kongen, der i Norge havde »Beføjelse til i kritiske Øjeblikk at gribe afgørende ind i Nationens Skæbne». En Støtte for denne Slutning finder han ogsaa deri, at Kongens Magt i Norge var meget indskrænket ved Grundloven, og at »Forfatningen højst tillod ham at sætte et suspensivt Veto imod den i Stortingsbeslutninger udtrykte Folkevilje».

Men med det samme Forf. paaberaaber sig den norske Grundlov og altsaa fra sin filosofiske Himmelflugt naar ned igen paa Jorden, hjælper det møjsommeligt udfundne Suverænitetsbegreb ikke overfor det simple statsretlige Spørgsmaal: Hjemler Norges Grundlov Stortinget en forfatningsmæssig Ret til Afsættelse af Kongen? Dette Spørgsmaal, der jo ingenlunde blot har historisk Interesse med Henblik paa den i 1905 afsatte Konge, men langt større praktisk Interesse for hans Efterfølger, der tilmed er valgt af Stortinget, maa dog utvivlsomt besvares med afgjort Nej. Det er vel ubestrideligt, at Konger oftere i Historien, og i Sverige endda i temmelig ny Tid er blevne afsatte under Nationens Bifald, og det vil sikkert ske ogsaa i Fremtiden. Men desuagtet er Kongen efter de moderne Statsforfatninger ikke afsættelig og Stortinget har efter Norges Grundlov ingen Ret til at sende Kongen Silkesnoren. Ligesaa lidt hjælper det rent statsretligt set at paavise, at det i Længden var en umulig Opgave for Unionskongen at repræsentere to mod hinanden fjendtlige Riger paa éngang: stats-

retligt var det netop ham og ham alene, der saavel efter begge Rigers Grundlove som efter Rigsakten skulde være begge Folks »levende Vilje» saavel udadtil overfor fremmede Nationer som i det indbyrdes Forhold mellem Unionslandene. Ikke ad nogen forfatningsmæssig Vej kunde han derfor afsættes, kun ved Statskup eller Revolution.

I aabenbart stiltiende Erkendelse deraf gaar da ogsaa Aall i Skriftets sidste Afsnit, der bærer den noget fordringsfulde Overskrift: »Folkevilje, Kongens Vilje og Regering ved ansvarlige Ministre» over til at undersøge det meget intrikate Problem: i hvilke Tilfælde en Revolution kan anses for retmæssig eller dog ikke for uretmæssig. »Den moderne Statsret anerkender ikke i Almindelighed», udtaler han, »i Monarkens Afsættelse et loyalt Middel til at virkeliggøre Statsideen, men som ultima ratio staar denne Udvej dog stadig i Baggrunden, og det tør gælde som en Retsgrundsætning, at hvor Valget staar imellem Kongens Forjagelse og Rigets Fordærv, der har Kongen at vige». Men hvorledes afgøre, naar denne farlige »Retsgrundsætning» tør komme til Anvendelse? Som Facit af sine Undersøgelser faar Forf. ud, at Fyrstens Afsættelse i Tider, hvor Statens Nød kræver det, tør gælde som et Skridt, der under visse bestemte Forudsætninger ikke overskrider Grænsen for de tilladte Retsmidler. Men spørger man om de nærmere bestemte Forudsætninger, faar man kun det dunkle og for en ikke altfor befæstet Kongemagt lidet hyggelige Svar, at »Kongedømmet for at holde sig ikke maa være noget blot Privilegium, men det maa nødvendigvis have en vis Nytteværdi for Staten», samt, at det ogsaa er af væsentlig Betydning, »hvilken Grad af Tydelighed, den angivne Folkevilje har, der kræver Kongens Afsættelse til Bevaring af Statens Velfærd». Mere sikker paa sin formentlig Retsgrundsætning er Forf. dog ikke end, at han lidt efter udtaler, at man for at besvare Spørgsmaalet, om en Revolution nogensinde kan være »Ret», »et Øjeblik maa forlade den strænge juridiske Deduktions Sti». Og han svarer da undvigende: »En Revolution er ikke altid Uret». »Det kommer an paa at fastslaa Præmisserne for Statskupet; giver disse en moralsk Berettigelse derfor, saa maa den juridiske Karakteristik dannes efter det forefaldne».

Jeg kan dog ikke erkende, at det herved er lykkedes Aall at begrunde nogen Ret til at afsætte Kongen eller nogen Ret til at øve Statskup eller gøre Revolution, som man med nogen Tryghed, uanset, at den utvivlsomt ikke er hjemlet i Forfatningen, tør ophøje til en Retsgrundsætning. Skulde der anerkendes en saadan retlig Nødret for Staten, gaaende ud paa, at det var tilladt at bryde Statens Forfatning, naar Statens Vel nødvendigt kræver det, saa kunde for det første dens Brod ikke alene være rettet mod Kongen, og Retten til at anvende kunde ikke være tillagt alene Parlamentet. Det maatte lige saa fuldt være Ret for Kongen, naar Statens Vel krævede det, at suspendere Forfatningen og afskaffe det Statens højeste Interesser forsømmende Parlament, som ogsaa mange Konger og Fyrster har gjort. Ja, naar Statens Vel krævede det, maatte ogsaa Enkeltmand have Ret til i Nationens Navn at fængsle og afsætte Kongen, som General Adlercreutz gjorde i 1809, eller en tapper General have »Ret» til med Bajonetterne at forjage et usselt og foragteligt Parlament, hvor meget et saadant end vilde pukke paa at kaldes »Nationalforsamlingen». Dette sidste gjorde i sin Tid med stort Bravur General Cromwell, og det taknemlige Folk ophøjede ham til Tak til Englands Lord Protektor for Livstid. Det samme gjorde ligeledes under Nationens Bifald Aar 1799 General Bonaparte, og ogsaa den Gang var det utvivlsomt ham, den sejrrige Helt og geniale Organisator, men ikke den uværdige »Nationalforsamling», der var Folkets »levende Vilje» og selvskreven Udøver af Folkets Suverænitet. Men en saadan »Ret til Revolution» kan ingen Forfatning anerkende som legal Ret, det vilde være at give dens egen Ukrænkelighed fuldstændig til Pris. Trods det kan en Revolution eller et Statskup alligevel moralsk set være en fortjenstfuld Handling, og de Nationens virkelige Velgørere, der ved en rask Daad tvært imod alle Forfatningens Bud frier Landet ud af en udmygende eller faretruende Stilling. Den endelige Bedømmelse vil afhænge af Udfaldet: lykkes Statskupet, og anerkendes det fra alle Sider, da vil det skete ophøjes til Ret, uanset om Motiverne var gode eller slette, som Bonapartes og Napoleon III:s Statskup anerkendtes lige saavel som de mange franske Revolutioner, men lykkes det ikke, gælder det Oprørernes Hals, selvom de har handlet ud fra de ædleste Præmisser. Ud fra Statsforfatningens Syns-

punkt kan derfor et Statskup eller en Revolution aldrig anerkendes for Ret; de kan først bagefter, hvis de lykkes, ved Anerkendelse *blive* til Ret.

Jeg er hermed naaet til Vejs Ende med min Gennemgang af Skriftet. Det vil af det foregaaende tilstrækkeligt fremgaa, at jeg ikke kan skønne, at dets Forf. har vist sig enten som kloge Advokater eller ydet noget varigt værdifuldt nyt paa den almindelige Statsrets Omraade ved paa saa altfor mange Punkter at hævde Teorier af den mest omtvistelige og mest betænkelige Art.

Og dog paa ét Punkt — bortset fra de rent historiske Oplysninger af mangesidig Interesse, som det indeholder — er Skriftet dog af varig Værdi. Det viser med skærende Skarphed og med næsten blændende Tydelighed, hvor uheldig og uholdbar en Statsforbindelse en saakaldet »Realunion» er, ikke blot fordi den svensk-norske Union fik den triste Historie, den fik — enhver Historie, ogsaa Staternes indre Historie er jo fuld af Konflikter, af Skuffelser og Misgreb —, men næsten mest, fordi saadanne Teorier om Ret for enhver af Staterne til til enhver Tid at ophæve Forbindelsen trods dens Uopløselighed paa Papiret har kunnet bygges paa den, og med Opløsningen bag sig ikke uden Fodfæste paa Virkelighedens Grund. Derved tjener Skriftet som den mest indtrængende Advarsel mod at indgaa en slig Realunion i Fremtiden, og for saa vidt maa man da endog være Forf taknemlig, fordi de ikke har skyet at drage selv de videstgaaende Konsekvenser af deres Standpunkt. Prof. Aall giver da ogsaa sine teoretiske Undersøgelser posi festum et praktisk Formaal for Fremtiden ved S. 276 at opkaste det Spørgsmaal: »Anbefaler det sig at danne en dobbelt Statsdannelse paa et Grundlag, der er beslægtet med det i den nordiske Union? Kan slige Overenskomster som den norsk-svenske Unionsoverenskomst have Udsigt til at bestaa mellem Folkene?» Og han lader ikke mindste Tvivl tilbage om sit Svar, naar han strax tilføjer: »Erfaringerne fra den skandinaviske Halvø gaar jo i negativ Retning». Derimod maatte det snarest forbavse, at Gjelsvik efter det Syn, han har paa Realunionens

Værdi S. 21 Noten fraraader Island at antage den sidste dansk-islandske Kommissions Udkast, fordi det efter hans Mening *ikke* vilde indføre en blot Realunion imellem Island og Danmark, hvis han ikke tillige ret utilsløret opfordrede Island til allerede nu at sige sig løs fra Danmark: han vilde altsaa aabenbart ikke have noget imod, at hans Teorier om en slig Realunions fuldstændige Mangel paa virkelig forbindende Kraft endnu engang skulde blive prøvet i Virkeligheden!

Det, der gjorde den svensk-norske Realunion uholdbar i Længden, saa den maatte briste før eller senere, var ikke Overgreb eller Uret fra den større Stat mod den mindre eller uforstaaelig eller ondsindet Uvilje fra den mindre mod den større, og derfor er det ørkesløst og uretfærdigt at gennemgaa Unionens Historie fra den ene eller den anden Side for rethaverisk at kaste al Skylden paa den anden Part. Aarsagen laa, som ogsaa Aall S. 266 fg. redeligt har fremhævet, langt dybere: i den Maade, Unionen oprindeligt kom i Stand paa, i Manglen af fuldstændig Gennemførelse af Lighedsprincipet fra først af, i Forskellen mellem Landenes Størrelse, i Nationaliteternes Forskellighed og det ringe Omfang af Fællesanliggender, der ikke aabnede nogen Mulighed eller i hvert Fald kun ringe Mulighed for Udviklingen af Saminteresser og den Samfølelse, uden hvilken ingen Statsforbindelse i Længden kan bestaa. Utvivlsomt var den svensk-norske Union fra sin Fødsel en særlig uheldig Forening, fordi Fællesskabet var indskrænket til det aller mindst mulige, i Grunden kun til fælles Konge og fælles Krig og Fred, og fordi der udover den fælles Konge ikke engang var skabt fælles Organer for det snevre Fællesomraade saaledes som i Østrig, saaledes at Striden snart maatte blusse op om Styrelsen af disse Anliggender, medens paa den anden Side Norge med sin Særstilling paa Forsvarsomraadet kunde indskrænke sine Forbundspligter uden at tage Hensyn til Forbundsfællen.

Men selvom den nordiske Realunion havde været mindre ufuldkommen, saa viser dog baade dens Historie og det ikke stort lysteligere Billede fra den anden og nu eneste Realunion, den østrig-ungarske, at Aarsagen til disse Statsforbindelsers Vanskæbne ligger dybere endnu, i selve Statsforbindelsens principielt uheldige

Konstruktion. At bygge en Statsforbindelse, saaledes som Tilfældet var med den svensk-norske Union, alene paa Fællesskab i Kongens Person, men saaledes at Kongen retlig er en forskellig Konge i de forskellige Riger, det kunde maaske synes en frugtbar Tanke i 1814, da Kongen personligt endnu udøvede en stor Indflydelse ikke blot udadtil overfor Udlandet men ogsaa i den indre Regering. Men efterhaanden som Parlamentarismen er trængt igennem i Landene og Kongens Indflydelse oftest reduceret til næsten blot et Skin, maatte en retlig uansvarlig og faktisk afmægtig Konge som eneste Bindeled mellem de forbundne men i stadig indbyrdes Tvedragt levende Folk vise sig mere og mere som en faktisk Umulighed. Og selv hvor Unionsfællesskabets Omfang noget udvides, ligger der dog i den blotte folkeretlige Forening mellem to suveræne og for deres Uafhængighed ængstelige Stater, uden at nogen overordnet Statsmagt med sin større Autoritet og med sine virkelige Fallesinteressers Baand binder dem sammen, en saadan Kilde til Sammenstød og Udvikling af foreningsfjendtlige Tendenser, at Kravet om større og større Adskillelse af sig selv vil voxe stærkere og stærkere, indtil det tilsidst næsten med en Naturkrafts Vælde sprænger Foreningen. Ganske vist kan separatistiske Tendenser ogsaa næres indenfor en Forbundsstat; saaledes var jo de nordamerikanske Sydstaters Secession, der dog til Held for Amerika sloges ned i Borgerkrigens frygtelige Kamp, Frugt af ganske lignende Tanker og forsvaredes med ganske lignende Grunde byggede paa de enkelte Staters uopgivelige Suverænitet som de af de norske Forfattere fremsatte. Ligeledes kan separatistiske Tendenser trives selv indenfor en enkelt Stat og endnu mere indenfor en Stats fjærne Bilande, men saalænge Rigsmagten ikke er endeligt opgivet, er der dog endnu Haab om ved forstandige Foranstaltninger at genoprette Harmonien indenfor Rigshelheden. Men hvor en blot Realunion er indgaaet, der er Statsforbindelsen paa Forhaand aabent for alles Øjne bygget i Separatismens Tegn, thi ellers vilde Staterne jo ikke have valgt en saa løs og utilfredsstillende Forening men sluttet sig sammen enten som en Enhedstat eller som en Forbundsstat [1].

---

[1] Efter at denne Afhandling var indsendt til Trykning, ser jeg med Glæde, at en svensk Forf., Prof. Pontus Fahlbeck, i en Artikel »Orsakerna

Jellinek anser da ogsaa en ny Indgaaelse af Realunioner for Fremtiden som meget usandsynlig. »Den svensk-norske Unions Ophør er», udtaler han, for al Fremtid en indtrængende politisk Advarsel mod at danne ny Statsforbindelser af den Art». Derimod ser han Fremtidens Statsform ikke i Enhedsstaten, men i Forbundsstaten, fordi denne betrygger den fuldeste Udvikling af Selvstyret uden at Rigets Rammer sprænges. Ligesom denne Statsform er den herskende i Amerika, saaledes venter han ogsaa, at det vil blive den, England og dets mange Kolonier til sidst vil finde Hvile i. Og af de Statsvæsener, han henregner til de germanske, er det, siger han, endnu kun de mindre som Nederlandene og Danmark, der endnu ikke er formede som Forbundsstater. Og han udtaler derefter: »Norge har vel løst det Baand, der tidligere knyttede det til Sverige, dog er en snævrere Forbindelse mellem de nordiske Stater forbeholdt Fremtiden» [1].

Det er et lyst Haab, Jellinek udtaler, i Øjeblikket i hvert Fald for lyst, saa længe man endnu fra den ene eller anden Side føler Trang til at udsende ensidige Forsvarsskrifter for at vinde Udlandets Dom til Gunst for sin Optræden i 1905, og saa længe man endnu ser saa doktrinært ensidigt paa disse Begivenheder og deres historiske og retlige Begrundelse, som det her anmeldte Skrift gør.

Heldigvis har der dog allerede lydt Røster i Norge, der viser en mere rolig, upartisk Bedømmelse. Saaledes har en af de ledende norske Statsmænd indtil lige før Opløsningen, fhv. Statsminister Dr. Sigurd Ibsen ytret Tvivl, om det ikke havde været rigtigere af Norge i 1905 at søge Sveriges Medvirkning til en fredelig Unionsopløsning, hvad der maaske ikke vilde have været umuligt at opnaa, i Stedet for ensidigt at gaa til Statskup og Traktatbrud, hvilket sidste kun fremkaldte Ydmygelsen i Karlstad og kunde gøre det vanskeligt for Norge fremtidigt at forlange, at andre Stater skal overholde deres Traktater mod Landet [2]. Nu, for dette sidste er der dog næppe Fare. Sverige afsluttede jo strax

---

til unionens upplösning› i ›Ord och Bild› allerede i Aaret 1905 har uttalt en ganske lignende uhildet Dom om Aarsagerne til Unionens Opløsning.

[1] Jellinek, Allg. Staatslehre S. 766.

[1] Citeret efter et Referat i ›Politiken› for 24 September 1911.

i Karlstad en Række ny Traktater med Norge, og enhver vil forstaa, at hvad der skett i 1905, var en saadan Undtagelse fra Reglerne, der vil kunne ske allervegne, hvor den politiske Spænding har naaet en unormal Højde, saa at Explosion ikke længer lader sig undgaa. Men en Betingelse er det ganske vist, at Undtagelsen ikke ophøjes til Regel, at Traktatbrudet ikke sættes i System eller endog som af Gjelsvik med Henvisning til Island forherliges som et lysende, efterlignelsesværdigt Forbillede. Og de Mænd gør sikkert deres Land en daarlig Tjenste, der vil udbrede den Tro i Udlandet, at den norske offentlige Mening staar bag en slig Lære.

En retfærdigere Opfattelse er ogsaa kommet frem i Oberst N. J. GREGERSENS varmtfølte Skrift af 1910: »Hvem berøvede Kong Oscar den norske Krone?» Forf. sammenfatter her S. 150 sin Opfattelse i følgende Sætninger: »At Unionen er opløst, skyldes i Norge Johan Sverdrup mer end nogen anden. At Unionen blev opløst i Fred, skyldes Kong Oscar mer end nogen anden. At Norge og Sverig blev skilt, var til Lykke, og kun til Lykke for baade Norge og Sverige». Maatte denne smukke og jævne Opfattelse afløse ret haveriske Forsøg paa at kaste Skylden paa den anden Part og forsvare politiske Akter med advokatorisk Spidsfindighed. Saa vil de smukke Ord maaske endnu kunne blive til Sandhed, som Stortinget hin 7 Juni 1905 udtalte i sin Adresse til Kong Oscar, at den Dag, da en egen norsk Konge igen besteg Norges Trone, skulde blive Indledningen til en ny Æra til Endrægtighed og trofast Sammenhold i Norden. Og saa vil det maaske alligevel ikke blive for dristigt at drømme Jellineks Drøm om en Forbundsstat engang i Tiden oprettet mellem de tre nordiske Stater, — hvortil saa maaske Island kunde komme som den fjerde —, den samme Drøm, Oberst Gregersen allerede har Mod til at drømme, naar han forestiller sig engang i Fremtiden et »uløseligt Fostbroderskab fremvoxet mellem alle tre Lande som i Schweizernes Edsforbund». Thi, naar han føjer til: »I Trosbekendelse, Sprog, Stamme staar de tre nordiske Riger hverandre langt nærmere end Kantonerne i Svejts» [1], saa vil ingen kunde nægte Sandheden deraf. Og hvis ikke en ond Skæbne for evige

[1] GREGERSEN, ovenfor anf. Skr. S. 178.

Tider har lyst Tvedragtens og den gensidige Skinsyges Forbandelse over Norden, hvorfor skulde det ikke lykkes de smaa nordiske Folk engang — inden det bliver for sent — at fatte den simple Lære, som snart alle andre smaa Nationer har fattet, at deres eneste Værn i Længden overfor Opslugning af de større vil være: nøjere Sammenknytning og Sammenhold?

Akademiska studier och studieplaner i statistik.

Af

Docenten **Nils Wohlin.**

Efter det att den statistiska vetenskapens studium sedan flere år tillbaka hade varit infördt vid Lunds universitet, framlade kungl. maj:t på hemställan af den då arbetande statistiska kommittén vid 1909 års riksdag proposition om upprättande vid Upsala universitet af en professur i statistik. Riksdagen biföll den kungl. propositionen, och på våren 1910 besattes den nyinrättade lärostolen med ordinarie innehafvare. I sammanhang med att ett af statsuniversiteten sålunda fick en representant för statistiken, som kunde odeladt ägna sin universitetsverksamhet åt detta ämne, gjordes statistik till själfständigt examensämne i de filosofiska examina.

Jämlikt den nya examensstadgan kan statistik i följd häraf numera medtagas såsom ett af i fil. kandidatexamen ingaende tre ämnen, utan att kombinationstvång med andra ämnen är föreskrifvet, och fil. licentiatexamen kan afläggas enbart i ämnet statistik.

Da en viss vetenskapsgren på ifrågavarande sätt utbrytes och upphöjes till själfständigt universitetsämne, är det gifvetvis såväl ur den vetenskapliga forskningens som de akademiska studieförhållandenas synpunkt af betydelse, att klarhet åvägabringas öfver det nya ämnets innehåll och afgränsning gentemot närliggande discipliner, att det akademiska undervisningsväsendet i ämnet på ett tillfredsställande sätt organiseras och särskildt att

till ledning för de akademiska studierna en lämplig studieplan uppgöres.

Beträffande ämnet statistik är detta af två skäl särskildt påkalladt. Dels omfattar statistiken ett stort, mycket skiftande och med andra vetenskapsgrenars delvis sammanflytande arbetsfält, på hvilket riktlinjer för studiers bedrifvande svårligen kunna umbäras. Dels spela akademiska betyg i statistik redan en viss roll vid konkurrens om en del befattningar i statsförvaltningen, och det är sålunda med hänsyn till alla dem, hvilka aflagt sina akademiska examina i andra ämnen, nödigt tillse, att akademiska betyg i statistik i vetenskapligt hänseende äro ekvivalenta med akademiska betyg i andra ämnen.

Någon anledning att fästa närmare uppmärksamhet å hithörande förhallanden har jag icke haft, förrän jag sistlidet år förordnades att vid Stockholms högskola jämväl vara docent i statistik samt att för någon tid upprätthålla undervisningen och under viss förutsättning examinationen i detta ämne. Med ifrågavarande åtagande att för en kortare tid provisoriskt representera statistiken vid högskolan följde nämligen skyldighet att uppgöra förslag till studieplan vid högskolan i statistik, och det är närmast detta numera slutförda uppdrag, som föranledt efterföljande anmärkningar och reflexioner.

I fråga om statistikens ställning såsom själfständig vetenskap har som bekant förekommit och förekommer ännu diskussion och olika meningar. Huruvida den ena eller andra åsikten härutinnan är berättigad är helt och hållet beroende på hur man fattar statistikens begrepp och drager gränserna för dess uppgifter.

Ehuru invändningar visserligen kunna göras mot alla försök till indelningar af ett vetenskapsområde, kan man dock lämpligen inom statistiken särskilja tre stora hufvuddiscipliner.

Det första hufvudområdet är *den teoretiska eller matematiska statistiken.* Det andra hufvudområdet är den praktiska eller *administrativa statistiken.* Det tredje hufvudområdet är läran om de statistiska företeelserna och torde kunna benämnas den *tillämpade statistiken.*

Af denna tredelning framgår af sig själft, att jag icke fattar begreppet »teoretisk statistik» så som skulle härunder inbegripas

läran om de statistiska typerna eller företeelserna. Kunskapen om dessa typer och de demografiska eller ekonomiska lagar, hvilka de afspegla, har vunnits genom statistiska massobservationer, och dessa observationsresultat torde icke lämpligen böra benämnas teorier. Med teoretisk statistik förstår jag fastmera teorien för själfva massobservationerna; ett ämne, som till följd af sin natur hvilar på väsentligen matematiska grundvalar.

Den första fråga, som uppställer sig vid införandet af ett statistiskt studium och uppgörandet af en akademisk studieplan i statistik, är hvilken betydelse som inom det statistiska facket bör tillmätas at ifragavarande teoretiska gren af statistiken. Under den tid, jag arbetade med praktisk statistik för kommittéutredningar och andra ändamål, lefde jag, trots tidigare matematiska studier, rätt länge i föreställningen, att någon teoretisk statistik i nu berörda mening icke vore behöflig för praktiskt statistiskt arbete. Tjänstemännen inom den administrativa statistiken, med hvilka jag kom i beröring, saknade i allmänhet kännedom om sådana frågor och intresse för desamma. Vid de statistiska utredningarna gällde det att utarbeta tabellformulär, vid hvilkas uppställande framför allt fordrades insikter i de ekonomiska frågor, som skulle undersökas. Bearbetningen af siffermaterialet kunde ske genom rätt enkla räkneoperationer, hvilka till synes icke erbjödo några egentliga svårigheter.

Alltmera har jag emellertid under fortsatt statistisk verksamhet och efter att hafva börjat studera den matematiska statistiken kommit till en annan uppfattning. Det kan dock icke bestridas, att den moderna befolkningsstatistiken ställer ganska höga kraf på den administrative statistikern i fråga om teoretiska insikter, när det gäller att välja rationella metoder vid utjämningar af observerade tal, vid interpolationer, vid uträkningar af dödlighets- och lifslängdstabeller etc. Gifvetvis måste det vara önskvärdt, att de statistiska ämbetsverken inom sig hafva tjänstemän, hvilka kunna bedöma de af verken använda matematiska formlernas större eller mindre lämplighet. I min nuvarande verksamhet, nämligen att organisera en planmässig lönestatistik inom den svenska industrien, har jag själf stödt på åtskilliga punkter, där jag erfarit behofvet af att i praktisk statistisk verksamhet vara

förtrogen med matematisk statistik. Det har, t. ex. vid behandlingen af s. k. delarbetare vid uträkning af genomsnittsförtjänst på tidlöns- resp. ackordsarbete, framstått såsom omöjligt att göra en tillfredsställande praktisk statistik utan underlag af teoretiska insikter.

Om man för det ena eller andra studiesyftet går igenom den statistiska litteraturen i in- och utlandet på skilda områden, kan man icke heller undgå att rätt ofta bemärka de mindre lyckliga följderna af bristande insikter i teoretisk statistik. Äfven författare, som i sak väl behärska det ämne, de göra till föremål för statistisk behandling, kunna i fråga om de statistiska beräkningarna göra sig skyldiga till grofva bockar. Framför mig ligger t. ex. en nyutkommen undersökning om löneförhållandena i den tyska bryggeriindustrien, där författaren, ehuru eljest väl kvalificerad för sin uppgift, vid medeltalsberäkningar af lönesatser tagit enkla medeltal mellan staden Berlin och de obetydligaste provinsorter. Sådant förfarande möter man icke så sällan, och än flere besynnerligheter träffar man i såväl enskilda som offentliga utredningar vid statistiska seriers utjämnande, vid interpolationer m. m.

Ett studium af den teoretiska statistiken är för öfrigt i allmännare hänseende utvecklande äfven för den praktiskt verksamme statistikern. Frågor, som man förut endast kunnat bedöma från en begränsad synvinkel, framstå på ett klarare sätt i sitt sammanhang med andra frågor, liksom man t. ex. ser de på gymnasialstadiet inlärda egenskaperna hos ellipser och hyperblar i ett nytt ljus vid senare studium af den allmänna teorien för andragradskurvor. Innan jag läste den lilla läroboken af Udny Yule, kunde jag icke tänka mig att det fanns en teori för det statistiska räknandet, som är i hög grad ägnad att klargöra begreppen i fråga om denna enklaste statistiska operation.

Af hvad nu sagts följer, att på en akademisk studieplan i statistik bör inrymmas plats åt den teoretiska statistiken, och att tillfälle bör beredas at studerande, som så önska, att vid examensstudier specialisera sig inom denna gren af ämnet.

Af den teoretiska statistikens natur följer vidare enligt min mening som uppenbart, att grundligare studier och forskningar på detta område ovillkorligen fordra förmåga af matematiskt tän-

kande och en viss fond af matematiska insikter. Att behandla frågor, som till hela sitt väsen äro af matematisk natur, utan begagnande af matematikens hjälpmedel kan icke vara ändamålsenligt. Huru föga njutbar en framställning äfven af jämförelsevis enkla spörsmål inom den teoretiska statistiken måste blifva, då författaren icke är matematiker, illustreras t. ex. på ett utmärkt sätt af en bok utaf Franz Zizek »Die statistischen Mittelwerte» (Leipzig 1908). Om det äfven må medgifvas, att vissa element af den teoretiska statistiken kunna inhämtas utan matematisk bildning, så måste man alltså obetingadt hos en person, som specialiserar sig på detta område, förutsätta matematisk läggning och utbildning.

Huru långt man bör gå i fordringar på matematiska förkunskaper hos den som ägnar sig åt den teoretiska statistiken, är en fråga, som icke lämpligen synes böra diskuteras i denna artikel. Enligt den uppfattning, jag kunnat bilda mig af den matematiska statistiken, kommer det emellertid härvid mera an på matematisk läggning och förmåga att lätt tillgodogöra sig matematiska utvecklingar än på högre akademiska betyg i matematik. Mycket af den matematiska statistiken är t. ex. ett slags talteori, men talteori ingick icke, åtminstone under min naturvetenskapliga studietid, i de vanliga licentiatkurserna i matematik. Å andra sidan synes man ej, efter hvad jag trott mig finna, inom den matematiska statistiken hafva användning för de kunskaper i funktionsteori, som fordrades för licentiatexamen. Beträffande studerande, hvilka vilja bedrifva grundligare studier i teoretisk statistik, synes det därför riktigast att endast uppställa sådana kunskapsfordringar i matematik, att vederbörande under fortsatt självstudium förmår tillgodogöra sig de inom statistiken förekommande matematiska utvecklingarna. Grunderna för differential- och integralkalkylen böra naturligtvis i hvarje fall fordras.

Bör man sålunda vid uppgörandet af en studieplan i statistik beakta krafvet på plats för den matematiska statistiken, så är det emellertid en annan fråga, hvilken betydelse som bör tilläggas denna gren af ämnet i förhållande till de två andra hufvudgrenarna.

Härvid torde böra bemärkas, att den matematiska statistiken icke utgör mer än en begränsad del af statistikens stora forskningsområde, och att än så djupgående insikter i matematisk statistik icke ensamma konstituera en person som statistiker. Den matematiska statistiken gifver hjälpmedel, som i många grenar af praktisk statistisk verksamhet och vid statistiska forskningar på många områden äro oumbärliga. Men man kan vara väl förtrogen med dessa hjälpmedel utan att fördenskull besitta den kännedom om de statistiska företeelserna, hvilken obetingadt måste fordras af den som vill vara statistiker. Ej heller äro insikter i matematisk statistik ett kriterium på förmåga af själfständiga forskningar inom den tillämpade statistikens vidsträckta arbetsområde.

Det har dessutom vid studiet af den matematiska statistiken förefallit mig, som om de största möjligheterna för en fortsatt fruktbringande statistisk forskning icke låge på detta område. Att den matematiska statistiken är i behof af ytterligare utveckling och fullkomning är därmed icke förnekadt. Men af än större betydelse än att förbättra teorien för massobservationerna är nog om man kan upptäcka nya statistiska regelbundenheter och typer, om man kan med statistikens metoder sprida nytt ljus öfver samhällslifvets olika frågor.

Man torde till följd häraf icke böra göra den matematiska statistiken till den enda centrala ämnesgrenen, då man upprättar en akademisk studieplan i statistik. Det går icke an att låta en matematiker plöja igenom litteraturen i matematisk statistik — hvilket om man har fallenhet för ämnet kan gå fort nog — och på dessa kunskaper i förening med en blott ytlig kännedom om öfriga grenar af statistiken släppa fram honom till högre akademiska betyg i statistik. Ett sådant tillvägagångssätt skulle icke främja den statistiska utbildningen och skulle äfventyra statistikens ställning som själfständig vetenskap. Man måste fastmera sörja för att den, som specialiserar sig i matematisk statistik, *dessförutom* förvärfvar sig kunskaper inom statistikens öfriga hufvudområden, fullt motsvarande hvad han behöfver för statistiska forskningar eller praktisk statistisk verksamhet.

Den andra hufvudgrenen af statistikens ämnesområde har ofvan benämnts den »administrativa statistiken». Därmed afses

de statistiska ämbetsverkens och den officiella statistikens organisation i olika länder samt den moderna praktiska statistikens uppgifter och metoder. Hit hör sålunda framställningen af lagar och författningar, som ligga till grund för den officiella statistiken i vårt land och i främmande länder, framställningen af den moderna befolkningsstatistikens ganska invecklade organisation i in- och utlandet, af närings- och kommunikationsstatistikens, finansstatistikens och socialstatistikens utveckling och ståndpunkt i olika stater, tillvägagångssättet vid praktiska statistiska undersökningar, vid granskning, prickning och sammanföring af statistiska primäruppgifter etc.

Ingen meningsskiljaktighet torde råda om att hvarje teoretisk statistiker bör vara förtrogen med ifrågavarande hufvudgren af statistiken, och att denna ämnesgren är af central betydelse vid utbildningen af blifvande tjänstemän i statsförvaltningen. På en akademisk studieplan i statistik bör alltså berörda disciplin hafva sin gifna plats, och tillfälle bör beredas dem, som så önska, att här förlägga tyngdpunkten af sina studier.

Härvid framställer sig emellertid spörsmålet, om mera djupgående studier i administrativ statistik lämpligen kunna bedrifvas utan ett visst mått af kunskaper i statskunskap. En mängd frågor inom den administrativa statistiken, såsom t. ex. den stora hufvudfrågan om den officiella statistikens centralisation eller decentralisation, beröra nära ämnen, fallande inom statskunskapens område. Det faktum, att statistiken hitintills varit förenad med just statskunskap, torde väl äfven tala för lämpligheten af att specialstudier i administrativ statistik kombineras med studier i statskunskap. Vid sådant förhållande torde det vara till gagn såväl för det vetenskapliga statistiska studiet som för utbildningen af blifvande statstjänstemän, att man på en studieplan i statistik upptager villkor om vissa förkunskaper i statskunskap hos sådana studerande, hvilka vilja för högre betyg specialisera sig i administrativ statistik.

Att den administrativa statistiken är en disciplin, som kan göras till föremål för grundliga och systematiska *studier*, är utan vidare uppenbart. Någon tvekan kan däremot möjligen råda, huruvida samma ämnesområde äfven innesluter frågor, hvilka

kunna blifva föremål för vetenskapliga *forskningar* i egentlig mening. Det synes dock, som om många viktiga spörsmål här funnes, hvilka väl lämpa sig för vetenskaplig behandling, och att en akademisk studieplan i statistik fördenskull bör tillåta specialiserade licentiatstudier i administrativ statistik och författandet af licentiatafhandling inom denna ämnesgren. Då emellertid litteraturen på ifrågavarande område är sparsam, och djupare insikter och erfarenhet i hithörande ämnen knappast kunna vinnas utan praktisk tjänstgöring i statistiskt ämbetsverk och personlig kännedom om utländska förhållanden, torde detta sistnämnda böra i studieplanen framhållas.

Det tredje hufvudområdet af statistiken är hvad ofvan kallats »den tillämpade statistiken», d. v. s. läran om de statistiska företeelserna.

Det är denna del af statistiken, som man kanske främst har i tankarna, då man tvistar huruvida statistiken är en själfständig vetenskap eller icke. Sedan nämligen den matematiska statistiken klarlagt massobservationernas teori och den administrativa statistiken visat, huru sådana observationer praktiskt organiseras och resultaten sammanföras i tabeller, så har man frågat sig om icke statistikens uppgifter därmed äro fyllda och om det icke är andra vetenskapers, framför allt nationalekonomiens uppgift att taga hand om det vunna siffermaterialet. Om så är, är ju statistiken, som så ofta sagts, icke annat än en metod, hvilken visserligen i teoretiskt och praktiskt hänseende gifver ämnen nog till studier, men hvilken dock icke står i paritet med de vetenskaper, som hafva till ändamål samhällsföreteelsernas utforskande.

Häremot anmärkes till en början, att statistikerns uppgift jämväl är att draga konklusionerna ur det siffermaterial, han åvägabragt. Han har att ur detta material leta sig fram till regelbundna företeelser på det område, han gjort till föremål för statistiska observationer. Såmedelst skall han upptäcka och fastställa statistiska typer och lagar.

Här vill jag emellertid nu framhålla, att äfven med denna utvidgade uppgift blir statistiken icke annat än en metod. Det säger sig själft, att statistikern icke bör stanna vid att framlägga det statistiska råmaterialet, utan bör bearbeta detta råmaterial och påvisa, hvilka slutsatser man kan draga därur. Men

om äfven den, som själf utfört en statistisk primärundersökning, med ett sådant framläggande af iakttagna fakta har fullbordat ett statistiskt arbete, så går det dock icke an att härtill begränsa den vetenskapliga statistikens uppgifter. Det är fullt riktigt, att de statistiska ämbetsverken i sina redogörelser inskränka sig till ett sådant förfarande, ty deras uppgift är ju icke att bedrifva vetenskaplig forskning utan att framlägga resultaten af sin administrativa verksamhet. Af den statistiska forskningen åter fordrar man — om statistiken skall vara en själfständig vetenskap i jämnbredd med öfriga samhällsvetenskaper — något därutöfver och mera: att den använder det vunna siffermaterialet till hjälpmedel vid vetenskaplig behandling *af verkliga problem*, d. v. s. icke blott framlägger observationsresultaten, utan begagnar sig af dessa för vissa bestämda vetenskapliga ändamål.

Denna punkt är af central betydelse, då det gäller att införa statistiken såsom själfständigt studieämne vid universiteten. Den administrative statistikern, som af erfarenhet vet hvilket stort arbete det är att planlägga och genomföra en statistisk primärundersökning, vill gärna anse sitt arbete slutfördt, då siffermaterialet med beskrifvande text föreligger färdigt. Han må hafva rätt häruti som administrativ statistiker, men om man sätter honom att representera ämnet statistik vid ett universitet, och han bibehåller samma uppfattning af statistikens uppgifter, så hindrar och dödar detta ett fruktbringande studieväsende och en akademisk vetenskaplig forskning. Endast i undantagsfall blir en studerande i tillfälle att själfständigt utföra en statistisk primärundersökning, ty härtill fordras en ställning gentemot uppgiftslämnarne och ekonomiska resurser, som den enskilde i regel icke besitter. Statistiska prof af ifrågavarande slag, d. v. s. fallande inom hvad ofvan kallats den administrativa statistikens område, måste därför blifva mindre vanliga. I stället får akademikern och vetenskapsmannen i regel begagna sig af det på många områden ofantliga material, som den nutida officiella statistiken eller olika institutioners statistik åvägabragt. Hvad blir det då af hans vetenskapliga uppgift, om denna icke skall gå utöfver framläggandet af statistiska fakta? Han blir endast en hopsättare af statistiska öfversiktstabeller.

Några exempel torde ytterligare belysa, hvad jag nu åsyftar.

Hvad menas med ett vetenskapligt statistiskt arbete i befolkningsstatistik? En befolkningsstatistisk primärundersökning kan den enskilde forskaren näppeligen åstadkomma. Föreligger ett förut obearbetadt arkivmaterial för äldre tid, så kan han göra detta material till föremål för bearbetning, och detta är otvifvelaktigt ett vetenskapligt arbete. Men om det nu gäller modern tid, och materialet föreligger färdigt i officiellt tryck med beskrifvande text? Naturligtvis funnes här ingen uppgift alls för en statistisk vetenskap, om denna icke ligger i undersökningen af ett visst bestämdt problem — för att taga ett exempel äktenskapsfrekvensens tillbakagång — och den företeelse, som sålunda undersökes, icke endast belyses med siffror, utan göres till föremål för en verklig samhällsvetenskaplig undersökning. Eller hvad menas med ett vetenskapligt arbete i handelsstatistik? Förvisso ej en sammanställning af in- och utförseltabeller, hvilket tillkommer redaktörer af statistiska uppslagsböcker, utan en undersökning af en viss handelspolitisk fråga, där det fordras fullständig kännedom om motsvarande delar af nationalekonomien.

För att icke statistiken som universitetsämne skall sjunka ned till ett handtverk, fordras att man delar och tillämpar den nu uttalade uppfattningen af den »tillämpade statistikens» uppgifter. Men det följer häraf vidare, att den tillämpade statistiken i hufvudsak har samma forskningsområde och samma vetenskapliga uppgifter, som den gren af nationalekonomien, hvilken lämpligen kan kallas tillämpad eller praktisk nationalekonomi. Då statistiken äfven har att behandla andra än ekonomiska spörsmål, är dess arbetsfält visserligen något vidsträcktare, men flertalet af dess problem äro desamma som nationalekonomiens. Då ett sådant problem göres till föremål för vetenskaplig undersökning, har man att angripa detsamma från två sidor: man har att rusta sig med nationalekonomiens hjälpmedel och man har att begagna sig af statistikens siffror. Hvad man sålunda åstadkommer blir en undersökning i tillämpad nationalekonomi såväl som en undersökning i tillämpad statistik.

Det kan kanske invändas, att statistiken vid sådant förhållande icke blir en självständig vetenskap. Såvidt jag finner, förhåller det sig tvärtom. Statistiken vore knappast en självständig

vetenskap, därest den endast vore matematisk statistik, som bäst representeras af en kvalificerad matematiker, administrativ statistik, som kan höra tillsammans med statskunskap, och så ytterligare gick ut på inlärandet af en mängd statistiska observationsresultat. En vetenskap blir statistiken först, om dess uppgift utvidgas på ofvan nämndt sätt. Att den då får samma arbetsområde som en viss gren af nationalekonomien betyder lika litet att statistiken är osjälfständig som att nationalekonomien är det. I själfva verket visar utveckligen på nationalekonomiens område att det fruktbaraste forskningsområdet där numera just torde vara den tillämpade nationalekonomiens, att de moderna samhällsproblemen påkalla *en syntes mellan ekonomisk och statistisk forskning*, där statistiska och ekonomiska hjälpmedel äro lika viktiga. T. o. m. vid undersökningar i teoretisk nationalekonomi blir det i våra dagar allt vanligare att taga statistiken till hjälp.

Tillämpningen af det nu sagda på frågan om en akademisk studieplan i statistik blir att man för sådana studerande, som vilja bedrifva grundligare studier i »tillämpad statistik», bör fullt klargöra den tillämpade statistikens vetenskapliga uppgifter och bör fordra vissa kunskaper i nationalekonomi. Af liknande skäl emellertid, som ofvan anförts på tal om de erforderliga förkunskaperna i matematik för studerande i teoretisk statistik, synas fordringarna på ifrågavarande förkunskaper i nationalekonomi icke böra för långt utsträckas. Hufvudsaken är att vederbörande besitter en sådan fond af nationalekonomisk bildning, att han under fortsatt självverksamhet förmår vetenskapligt behandla ett ekonomiskt problem.

Efter dessa principiella anmärkningar behöfvas icke många ord för att motivera och förklara den vid Stockholms högskola antagna studieplanen i statistik. Ifrågavarande studieplan, aftryckt härnedan i en bilaga, godkändes i sina hufvuddrag af högskolans lärareråd den 14 december 1912, öfverarbetades af utsedde kommitterade, remitterades af universitetskanslern för yttrande till professor Pontus Fahlbeck och fastställdes af kanslern den 23 januari 1913 med vissa af professor Fahlbeck föreslagna mindre jämkningar och tillägg.

Fordringarna för betyget Godkänd i fil. kandidatexamen ansluta sig i hufvudsak till fordringarna i den för Upsala universitet gällande studieplanen. Det har emellertid ansetts lämpligt att vid angifvande af lärobok i teoretisk statistik lämna valfrihet mellan de på den upsaliensiska studieplanen upptagna arbetena samt några läroböcker af mera matematisk karaktär. Vidare har i studieplanen vid Stockholms högskola något närmare preciserats, hvilka afdelningar af den officiella svenska statistiken, hvarom kännedom bör tagas, och slutligen har möjlighet beredts att utbyta det å den upsaliensiska planen fordrade arbetet i socialstatistik mot något arbete inom närings- eller finansstatistiken.

Den upsaliensiska studieplanens fordringar för högre betyg i fil. kandidatexamen och för betyg i fil. licentiatexamen äro icke närmare angifna, utan villkor har endast uppställts om grundligare studium af något speciellt statistiskt spörsmål resp. grundligare studium af statistikens teori och historia samt specialstudium inom ett större område. Till ledning för dessa grundligare studier har bifogats en litteraturförteckning.

Detta synes väl så till vida vara det enda möjliga förfarandet vid uppgörande af studieplan i ett sådant ämne som statistik, som det är mycket svårt att här fixera bestämda kunskapsmått och studiernas planläggning här kanske mer än i många andra vetenskaper fordrar handledning af läraren i hvarje särskildt fall.

Emellertid kan det dock vara till nytta att utpeka de hufvudlinjer, efter hvilka studier i statistik kunna bedrifvas, för att orientera den studerande å statistikens skiftande arbetsområde. I sådant syfte framhålles i den vid Stockholms högskola antagna studieplanen, att statistiken sönderfaller i tre hufvuddiscipliner, teoretisk statistik, administrativ statistik samt tillämpad statistik, och vid studier för högre betyg i fil. kandidatexamen äfvensom för fil. licentiatexamen medgifves den studerande rätt att *förlägga tyngdpunkten af sina studier till något af dessa hufvudområden.* Den tillämpade statistiken har till yttermera ledning uppdelats i hufvudafdelningarna befolkningsstatistik, närings- och kommunikationsstatistik, finansstatistik och socialstatistik, det sistnämnda begreppet taget i vidsträcktaste bemärkelse. Efter dessa indelningsgrunder hafva äfven litteraturanvisningarna ordnats.

Från den vid Upsala universitet gällande skiljer sig nu den vid Stockholms högskola antagna studieplanen framför allt därutinnan, att man i den senare *upptagit den matematiska statistiken såsom en särskild med de två öfriga jämnställd studieriktning*, samt att man lagt hufvudvikt därpå, att akademiska *studier på den tilllämpade statistikens område anläggas på ett vetenskapligt sätt*, i enlighet med den uppfattning af den statistiska forskningens uppgifter. som ofvan utvecklats.

Det sistnämnda har icke skett genom att bland litteraturanvisningarna upptaga ekonomiska arbeten, hvilket förfarande, följdriktigt tillämpadt, skulle leda till uppställande af en hel litteraturförteckning i nationalekonomi. Endast ett antal mera representativa publikationer af hufvudsakligen beskrifvande statistisk karaktär hafva angifvits, och så har tillagts, att litteratur af hufvudsakligen ekonomiskt innehåll, erforderlig för grundligare studier på den tillämpade statistikens olika områden, skall väljas i samråd med examinator. Den i studieplanen intagna statistiska litteraturförteckningen har gjorts möjligast kortfattad, men en särskild mera omfattande litteraturförteckning har för Statistiska seminariet utarbetats.

Vidare hafva i högskolans studieplan, af ofvan angifna skäl, för grundligare studier inom statistikens olika hufvudgrenar uppställts *vissa fordringar på kunskaper i närliggande ämnen*, förutan hvilka hjälpkunskaper de statistiska studierna icke kunna på ett tillfredsställande sätt bedrifvas. I anslutning till hvad förut sagts har sålunda föreskrifvits: beträffande studerande, som specialiserar sig i teoretisk statistik, vissa kunskaper i matematik; beträffande studerande, som specialiserar sig i administrativ statistik, vissa kunskaper i statskunskap; beträffande studerande, som specialiserar sig i tillämpad statistik, vissa kunskaper i nationalekonomi. Måttet af insikter i dessa tre närliggande ämnen har, efter öfvervägande af härmed sammanhängande omständigheter, i hvarje fall bestämts skola ungefärligen motsvara fordringarna för betyget Med beröm godkänd i fil. kandidatexamen. Med hänsyn till oumbärligheten af ett visst minimimått af ekonomiska insikter vid statistiska studier öfver hufvud har dessutom stadgats, att äfven de, som specialisera sig i teoretisk eller i administrativ statistik,

skola hafva några kunskaper i nationalekonomi, nämligen ungefärligen motsvarande betyget Godkänd i fil. kandidatexamen. Jämkningar i förenämnda kunskaper äro emellertid i vissa fall tillåtna.

Att sålunda för examensbetyg i visst ämne föreskrifvits vissa kunskaper jämväl i andra ämnen får gifvetvis icke skymma det förhållandet, att *de statistiska studierna skola vara de centrala.* Garantier äro endast härigenom träffade mot att studierna i hufvudämnet planläggas och bedrifvas på ett ovetenskapligt sätt; en fara, som, enligt hvad ofvan visats, på grund af statistikens natur är större än hvad fallet är i många andra vetenskaper. Bestämmelserna i fråga, hvilka äro analoga med hvad som t. ex. är stadgadt för vissa ämnen inom den matematisk- naturvetenskapliga disciplinen, innebära icke heller fordringar på aflagda examens- eller tentamensprof i förenämnda ämnen. Men gifvet är att de vid tillämpningen, om icke alltid, så dock oftast torde komma att leda till ämneskombination i examen.

På grund af de fyra berörda vetenskapernas natur får äfven en sådan utveckling betraktas såsom ganska önskvärd. Af filosofiska fakultetens vid Upsala universitet notarie har jag erhållit följande tablå öfver aflagda examina i statistik vid Upsala universitet, hvilken antyder, att utvecklingen redan tenderar i denna riktning:

Uppgift å antalet vid Upsala universitet aflagda fil. kandidatexamina i statistik.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
År	Antal fil. kand. examina i statistik med nedanstående betyg:		Antal fil. kandidatexamina i statistik med betyg Cum laude approbatur eller högre betyg, hvaruti såsom öfrigt examensämne ingick:								
			matematik		statskunskap		national-ekonomi				
	Approbatur och Non sine laude approbatur	Cum laude approbatur och högre betyg	med lägre betyg än Cum laude approbatur	med Cum laude approbatur och högre betyg	med lägre betyg än Cum laude approbatur	med Cum laude approbatur och högre betyg	med lägre betyg än Cum laude approbatur	med Cum laude approbatur och högre betyg	två af bredvidstående tre ämnen	hvarken matematik, statskunskap eller nationalekonomi	summa af siffrorna i kol. 4–9 och 11, minus siffran i kol. 10 = siffran i kol. 3
1910	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1911	—	2	—	—	—	2	—	—	—	—	2
1912	1	9	2	—	—	4	—	3	2	2	9
Summa 1910–12	*1*	*11*	*2*	—	—	*6*	—	*3*	*2*	*2*	*11*

Af under åren 1910—1912 aflagda 11 fil. kandidatexamina i statistik, med betyg Med beröm godkänd och högre betyg, ingick 9 fall såsom öfrigt examensämne antingen matematik eller statskunskap eller nationalekonomi eller två af dessa tre ämnen. Vid alla de förekommande kombinationerna med statskunskap och med nationalekonomi gafs betyget Med beröm godkänd eller högre betyg i dessa sistnämnda ämnen. De flesta af vid Upsala universitet faktiskt aflagda examina hafva alltså varit af den sammansättning, som jag här förordat. Emellertid bemärker man, att den teoretiska studieriktningen icke torde hafva förekommit, då ingen examinand åtminstone genom aflagda prof dokumenterat sig äga erforderliga kunskaper i matematik, och vidare att två fil. kandidatexamina med högre betyg aflagts i statistik, utan att examinanden torde hafva haft insikter i någondera af de tre alternativt behöfliga hjälpvetenskaperna.

Lika viktigt för det akademiska studieväsendets utveckling i rätt riktning som studieplanens innehåll är naturligtvis det sätt, hvarpå studieplanen praktiskt tillämpas, något som ju helt ankommer på vederbörande lärare.

I detta hänseende har jag på grund af mitt ofvanberörda förordnande icke kunnat undgå att reflektera öfver vissa svårigheter, som måste vara förenade med en fullt tillfredsställande representation af statistiken. Lösgjord från statskunskapen till själfständigt ämne omsluter statistiken en teoretisk del, som är af väsentligen matematisk karaktär, samt ett stort forskningsområde, tillhörande samhällsvetenskapernas grupp. Bådadera ämnesgrenarna äro af central betydelse; ingendera får anses periferisk. Men då de matematiska och de humanistiska vetenskaperna förutsätta en mycket olikartad utbildning och arbeta med mycket olikartade metoder lärer väl icke i allmänhet finnas personer, i sträng vetenskaplig mening kompetenta att representera bådadera hufvudgrenarna af ämnet.

För egen del har jag endast efter tvekan åtagit mig att som ett provisorium företräda statistiken vid Stockholms högskola. Mina studier och arbeten hafva alltmera fört mig in på det samhällsvetenskapliga området. Tidigare matematiska examensstudier

äro intet kriterium på förmåga af självständiga matematiska undersökningar. Fördenskull anser jag mig icke, ehuru jag utan egentlig svårighet läser litteraturen i matematisk statistik, kompetent att vid en högskola representera denna viktiga ämnesgren.

Det synes med hänsyn till berörda svårigheter finnas fyra alternativa vägar att ordna statistikens representation vid de svenska högskolorna.

Antingen bör man af vederbörande representant för statistiken fordra, att han i vetenskaplig mening behärskar såväl den matematiska som den humanistiska ämnesgrenen inom statistiken. Detta torde, som nyss sagts, komma att möta icke ringa svårigheter. Eller ock skall man upprätta särskilda lärostolar för de båda grenarna af ämnet. Detta lärer dock i vårt land för närvarande icke vara genomförbart. Eller kunde man som ytterligare en lösning ordna sa, att någon för matematisk statistik intresserad medlem af resp. matematisk-naturvetenskapliga fakultet genom särskildt anslag bereddes tillfälle att upprätthalla undervisningen i matematisk statistik. Eller slutligen, därest icke heller detta är genomförbart, finge man som fjärde alternativ tills vidare afstå från en särskild vetenskaplig representation af den matematiska statistiken och öfverlåta utbildningen på detta område till lärares inom det matematiska facket frivilliga åtagande. Vid bådadera de sistnämnda alternativa anordningarna synes det emellertid — särskildt för att icke gifva utlandet oriktiga föreställningar om vårt lands vetenskapliga förhållanden — önskvärdt, att man åtminstone i motiveringen för de statistiska lärarebefattningarnas upprättande, men helst äfven i benämningarna å dessa befattningar framhåller, att det är fråga om en representation af statistikens samhällsvetenskapliga discipliner.

Bilaga.

Studieplan för ämnet statistik i filosofie kandidat- och filosofie licentiatexamen vid Stockholms högskola.

Med hänsyn till de många skiftande forskningsområden, som kunna underläggas statistisk behandling, afser undervisningen icke att gifva någon fullständig sammanfattning af ämnet, utan dels att lämna en öfversikt af statistikens teori och de allmänna statistiska metoderna, dels sätta den studerande i stånd att behandla de särskilda spörsmål, som han med hänsyn till arten af sina öfriga studier utväljer till föremål för ett mera ingående statistiskt studium.

Undervisningen omfattar dels föreläsningar, dels öfningar i Statistiska seminariet, vid hvilka senare meddelas vissa delar af den mera praktiska undervisningen samt de studerande själfva under lärares ledning föredraga och försvara kortare uppsatser — helst i samband med utarbetandet af den afhandling, som kräfves för högre betyg.

Filosofie kandidatexamen.

För betyget *Godkänd* fordras kännedom om:

de statistiska grundbegreppen och hufvudgrunderna för den teoretiska statistiken;

de allmänna metoderna för statistiskt arbete samt hufvuddragen af den officiella statistikens organisation och arbetssätt i Sverige;

hufvuddragen af den moderna befolkningsstatistiken, närings- och kommunikationsstatistiken, finansstatistiken och socialstatistiken, med särskild hänsyn till svenska förhallanden.

För inhämtande af dessa kunskaper studeras lämpligen:

1) något af de i efterföljande litteraturanvisningar under A upptagna arbetena af von Mayr, Bowley, Laurent eller Yule. Studerande, som icke hafva erforderliga matematiska kunskaper, läsa lämpligast von Mayr;

2) artikeln »Statistik II, Die amtliche Statistik» i Handwörterbuch der Staatswissenschaften, hvarförutom den studerande har att taga kännedom om organisation och arbetsmetoder inom den svenska befolkningsstatistiken, industristatistiken, jordbruksstatistiken samt handels- och sjöfartsstatistiken;

3) senast utkomna årgångar af den årliga svenska befolkningsstatistiken, industristatistiken samt handels- och sjöfartsstatistiken äfvensom af statsbanornas trafikstatistik, vidare 3:dje

delen af 1890 års befolkningsstatistik, 3:dje och 4:de delarne af 1900 års befolkningsstatistik, Sundbärgs »Bevölkerungsstatistik Schwedens 1750—1900», valda delar af von Mayrs »Bevölkerungsstatistik» samt någon handbok med internationella statistiska öfversikter;

4) ett arbete, valdt i samråd med examinator, inom någon af de tre afdelningarna: närings- och kommunikationsstatistik, finansstatistik och socialstatistik.

För betyget *Med beröm godkänd* fordras därutöfver ett grundligare studium inom något af de tre hufvudområdena teoretisk statistik, administrativ statistik (statistikens organisation och arbetsmetoder) och tillämpad statistik (de statistiska företeelserna), aktivt deltagande i Statistiska seminariet samt utarbetandet af en kortare afhandling. Omfånget och planläggningen af dessa grundligare studier bestämmas med ledning af litteraturförteckningen och under samråd med läraren.

Önskar någon, utan starkare specialisering, omfatta två eller alla tre hufvudområdena, må sådant ske. Därvid jämkas kurserna inom hvarje område till skäligt omfång efter samråd med läraren och dennes bestämmande i hvarje särskildt fall.

Med hänsyn till ogörligheten af att bedrifva grundligare studier i statistik utan kunskaper i nationalekonomi, i teoretisk statistik utan erforderliga matematiska kunskaper samt i administrativ statistik utan kunskaper i statskunskap förutsättes för vinnande af detta betyg:

beträffande studerande, som specialiserar sig i teoretisk statistik, kunskaper i matematik, ungefärligen motsvarande fordringarna för betyget Med beröm godkänd i filosofie kandidatexamen, samt dessutom kunskaper i nationalekonomi, ungefärligen motsvarande fordringarna för betyget Godkänd i samma examen;

beträffande studerande, som specialiserar sig i administrativ statistik, kunskaper i statskunskap, ungefärligen motsvarande fordringarna för betyget Med beröm godkänd i filosofie kandidatexamen, samt dessutom äfven omförmälda kunskaper i nationalekonomi;

beträffande studerande, som specialiserar sig inom något af den tillämpade statistikens områden, kunskaper i nationalekonomi, ungefärligen motsvarande fordringarna för betyget Med beröm godkänd i filosofie kandidatexamen.

För den, hvars studier skola omfatta två eller alla tre områdena, jämkas fordringarna i respektive förkunskaper, så vidt möjligt är, därefter.

I intet fall fordras aflagda examensprof uti förenämnda ämnen.

Betyget *Berömlig* gifves, när de ofvan omförmälda grundligare studierna och afhandlingens beskaffenhet härtill föranleda.

Filosofie licentiatexamen.

För betyget *Godkänd* äro fordringarna ungefär desamma som för betyget Berömlig i filosofie kandidatexamen.

För betyget *Med beröm godkänd* och därutöfver fordras:

grundligare studier på två af de tre områdena teoretisk statistik, administrativ statistik och tillämpad statistik;

vetenskapliga specialstudier inom ett af dessa områden samt utarbetandet af en vetenskaplig afhandling.

Licentiatafhandling i statistik kan hafva afseende å ämne fallande:

inom den teoretiska statistikens område, hvarvid är nödvändigt att afhandlingens författare fullt behärskar litteraturen i matematisk statistik;

inom området för administrativ statistik, hvarvid med hänsyn till litteraturens sparsamhet på detta område tjänstgöring i statistiskt ämbetsverk och studier i utlandet i regel torde vara oundgängliga;

inom något af den tillämpade statistikens olika områden, hvarvid afhandlingens författare bör vara förtrogen med äfven den icke statistiska litteraturen rörande den samhällsföreteelse, som göres till föremål för statistisk behandling.

Då af den föreliggande statistiska litteraturen endast föga är afsedt för direkt examensstudium, bör rådgöras med vederbörande lärare om lämpligaste sättet för studiernas bedrifvande äfvensom angående den ordning, i hvilken ämnets olika delar helst böra tagas.

Efterföljande litteraturförteckning är endast afsedd att gifva en viss orientering, och har härvid i regel endast medtagits publikationer med öfvervägande statistiskt innehåll. Litteratur af hufvudsakligen ekonomiskt innehåll, erforderlig för grundligare studier på den tillämpade statistikens olika områden, väljes i samråd med examinator.

A. Teoretisk statistik.

von Mayr, Georg, Statistik und Gesellschaftslehre. I. Theoretische Statistik. Freiburg i. B. & Leipzig 1895.

Westergaard, Harald, Statistikens theori i grundrids. Kjøbenhavn 1890.

Bowley, Arthur, L., Elements of statistics. 3:dje uppl. London 1907.

Laurent, H., Statistique mathématique. Paris 1908.

Yule, G. Udny, An introduction to the theory of statistics. 2:dra uppl. London 1912.

B. Administrativ statistik.

Artikeln »Statistik, II, Die amtliche Statistik in den einzelnen Staaten» i Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3:dje uppl. 1911.

Mischler, Ernst, Handbuch der Verwaltungsstatistik. I, Stuttgart 1892.

Bertillon, Jacques, Cours élémentaire de statistique administrative. Paris 1895.

Die Statistik in Deutschland nach ihrem heutigen Stand. I—II. München & Berlin 1911.

Statistiska kommitténs betänkande. Handelsstatistik 1908. — Jordbruksstatistik 1908. — Sveriges officiella statistik och dess allmänna organisation. 1910.

C. Tillämpad statistik.

De olika ländernas statistiska årsböcker.

Internationella statistiska öfversikter i:

The statesments year-book (London), Statistical abstract of foreign countries (Washington), Sundbärgs Aperçus statistiques internationaux, F. von Jurasçheks Geographisch-statistische Tabellen aller Länder der Erde, E. von Halles Die Weltwirtschaft, Rudolf Sinwells Statistische Uebersichten zur Wirtschafts- und Verkehrskunde m. fl.

Sveriges, Norges, Danmarks, Finlands, Tyska rikets, Frankrikes, Englands och Nordamerikas Förenta Staters officiella befolkningsstatistik.

Sundbärg, Gustav, Bevölkerungsstatistik Schwedens 1750—1900, Sthlm 1907. — Utvandringsstatistik (Emigrationsutredningen Bil. IV) Sthlm 1910. — Afhandlingar i Statistisk tidskrift årg. 1876—1909.

Westergaard, Harald, Mortalität und Morbilität, 2:dra uppl. Jena 1901.

von Mayr, Georg, Statistik und Gesellschaftslehre, II, Bevölkerungsstatistik. Freiburg i B., Leipzig & Tübingen 1897.

Levasseur, E., La population française, I—III. Paris 1889—1892.

Cauderlier, G., Les lois de la population en France. Paris 1902[1].

March, L. Statistique international du mouvement de la population. Paris 1907.

Bidrag till Sveriges officiella statistik Litt. C) Bergshandteringen, Litt. D) Fabriker och handtverk, Litt. E) Sjöfart, Litt. F) Handel, Litt. L Statens järnvägstrafik, Litt. N) Jordbruk och boskapsskötsel. (Fr. o. m. år 1911: Sveriges officiella statistik. Fast egendom. Jordbruk och bo-

[1] Detta arbete torde dock knappast försvara sin plats å studieplanen och kommer att uteslutas ur en eventuell ny upplaga af densamma.

skapsskötsel. Skogshushållning. Industri och bergshandtering. Handel. Sjöfart. Järnvägar).

Norges, Danmarks, Finlands, Tyska rikets och Frankrikes officiella jordbruks-, industri-, handels- och sjöfartsstatistik.

Englands och Nordamerikas Förenta Staters officiella jordbruks- handels- och sjöfartsstatistik.

FAHLBECK, PONTUS, Det svenska jordbrukets afkastning. Lund 1893.

SUNDBÄRG, GUSTAV, Bygdestatistik (Emigrationsutredningen, Bil. V.) Sthlm 1910. — Allmänna ekonomiska data rörande Sverige (Emigrationsutredningen, Bil. XIII), Sthlm 1911.

KEY-ÅBERG, KARL, Sveriges industri (Ekon. Tidskrift 1899) — Ekonomisk—statistisk undersökning rörande Inlandsbanan I—II, Sthlm 1909.

HECKSCHER, ELI, F., Järnvägarnas betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling. Sthlm 1907.

Kartverket »Sveriges jordbruk vid 1900-talets början».

RÖNNHOLM, NILS, Ekonomisk geografi. Sthlm 1907.

Den senaste svenska riksstaten.

Riksstatskommitténs betänkande. Sthlm 1910.

SÖDERBERG, EDVARD, Landskommunernas och köpingarnas ekonomiska bärkraft. Sthlm 1911.

FAHLBECK, PONTUS, Sveriges nationalförmögenhet. Sthlm 1890.

WIDELL, LUDVIG, Sveriges finanser under senare hälften af 1800-talet. Lund 1900.

FLODSTRÖM, I, Finansstatistiska utredningar, utgifna genom Kungl. Finansdepartementet.

Underdånigt betänkande angående försvarsväsendets stärkande. Sthlm 1910. Finansiell utredning.

Tyska rikets senaste Reichshaushalts-Etat.

Kungl. Kommerskollegii afdelnings för arbetsstatistik publikationer. (Fr. o. m. år 1911: Sveriges officiella statistik. Socialstatistik).

Maanedsskrift for socialstatistik. (Kristiania).

Den officiella finska arbetsstatistikens publikationer I—XIV.

Tyska riket. Publikationerna från Kaiserl. Stat. Amt, Abtheilung für Arbeiterstatistik.

England: Publikationerna från Board of Trade, Labor departement.

Nordamerikas Förenta Stater. Annual reports of the commissioner of labor.

Skrifter utgifna af Lorénska stiftelsen. (Stockholm.)

Stockholms stads statistiska kontor. Socialstatistiska publikationer.

Socialstatistiska publikationer, utgifna af den finska »Subkommittén för den obesutna landtbefolkningen».

VON MAYR, GEORG, Statistik und Gesellschaftslehre III. Sozialstatistik (hittills utkomna delar).

BOWLEY, A. L. & WOOD G. H., Statistics of wages in the United Kingdom during the last hundred years (I Journal of the Stat. Soc. London).

Examinator är, enligt förordnande, stadfäst af kanslern för rikets universitet genom resolution den 25 augusti 1912, under den i resolutionen angifna förutsättning, docenten N. R. Wohlin.

Om en s. k. krisbarometer.

Kommerskollegii underdåniga skrifvelse till Konungen af 30 januari 1913[1].

I nådig skrifvelse den 8 november 1912 har Eders Kungl. Maj:t anbefallt Kommerskollegium att uppgöra och till Eders Kungl. Maj:t inkomma med plan för en på olika, väsentligen statistiska uppgifter grundad periodisk öfversikt af den ekonomiska situationen, hvarigenom vägledning erhölles till bedömande af förändringar i den allmänna ekonomiska konjunkturen, samt att för fullgörandet af nämnda uppdrag tillkalla högst trenne sakkunniga personer.

Till åtlydnad häraf har Kollegium såsom sakkunniga tillkallat professor G. Cassel, ledamoten af Riksdagens Andra kammare friherre E. Palmstierna och statistikern vid Riksbanken I. Hultman. Sedan emellertid professor Cassel anmält sig ej kunna mottaga detta uppdrag, har Kollegium i hans ställe kallat aktuarien fil. lic. K. Åmark.

I enlighet med hvad som finnes anfördt i Kollegii underdåniga skrifvelse den 3 oktober 1912 har det förberedande handläggandet af detta ärende sedermera uppdragits åt ett arbetsutskott med chefen för Kollegii näringsstatistiska afdelning d:r K. Key-Åberg som ordförande och nuvarande chefen för K. Socialstyrelsen d:r H. Elmqvist jämte nyssnämnda af Kollegium särskildt tillkallade

---

[1] Red. som satts i tillfälle att publicera detta utlåtande, är öfvertygad om, att det skall intressera Tidskriftens läsare att taga del af det märkliga förslag, det afser.

personer såsom bisittare. Som ställföreträdare för d:r H. Elmqvist har vid flera sammanträden fungerat förste aktuarien i Kungl. Socialstyrelsen d:r E. Sjöstrand. I öfverläggningarna ha dessutom följande personer deltagit, nämligen vid behandling af frågor rörande konjunkturerna å kapitalmarknaden vice ordföranden bland Riksbankens fullmäktige friherre K. Langenskiöld, vid handläggandet af frågor rörande järnvägstrafiken förste aktuarien vid Kungl. Järnvägsstyrelsens statistiska kontor S. Norrman, vid behandling af frågor rörande sjötrafiken verkställande direktören för aktiebolaget Olsson & Wright konsul T. Roberg samt vid bestämmandet af för konjunkturerna inom trävarumarknaden representativ vara sekreteraren i Svenska Trävaruexportföreningen kamrer Th. Askergren. Vid utväljandet af för tackjärnsmarknaden utslagsgifvande data ha dessutom upplysningar lämnats af öfveringeniören vid Järnkontoret fil. d:r J. A. Brinell samt sekreteraren i Järnverksföreningen grosshandlaren Fritz Moll.

Det ifrågavarande förberedande arbetet har i väsentlig grad underlättats af det betänkande, som afgifvits af en den 31 mars 1908 i samma syfte tillsatt fransk kommission. I likhet med nämnda kommission har arbetsutskottet vid fullgörandet af sitt uppdrag ansett sig böra afstå ifrån att taga position med hänsyn till olika vetenskapliga teorier om de ekonomiska konjunkturväxlingarnas orsaker. Lämnande detta ämne åt vetenskapens utredning har arbetsutskottet följt den franska kommissionens arbetsmetod, i det utskottet sökt nå sitt mål genom att närmare studera de företeelser, som under loppet af de senaste årtiondena förebådat eller beledsagat större förändringar i de ekonomiska konjunkturerna, och bland dem utvälja vissa, som befunnits vara i särskild grad utslagsgifvande.

Skärskådandet af en enda sådan företeelses växlingar skulle i och för sig lätt leda till oriktiga slutsatser, då det ju af dessa utslag är svårt att afgöra, om det försiggår en tillfällig och lokal försämring inom en speciell marknad eller om man funnit förebudet till tryckta konjunkturer i vidaste omfattning. I sist anförda fall böra spår däraf visa sig inom äfven andra områden för ekonomisk företagsamhet.

Om arbetsutskottet sålunda å ena sidan sett sig nödsakadt att i anfördt syfte förorda utväljandet af ett flertal ekonomiska särmärken, har det å den andra sökt göra dessas antal så litet som möjligt utan att därvid äfventyra att gå miste om upplysningar af väsentlig betydelse.

Genom arbetsutskottets försorg hafva för detaljerad granskning grafiska tablåer upprättats öfver följande data, nämligen

beträffande *kapitalmarknaden*:

1) Sveriges riksbanks officiella diskontoränta,
2) » » privata »
3) Den privata diskontoräntan i Berlin, London och Paris,
4) Medeltalet af sistnämnda räntesatser,
5) Riksbankens utlåning till allmänheten,
6) De svenska privatbankernas utlåning till allmänheten,
7) Riksbankens clearing,
8) » sedelcirkulation,
9) » växelkurser å Berlin, London och Paris,
10) » metalliska kassa,
11) De svenska bankernas ställning gent emot utlandet,
12) Stämpelbeloppet för omsättningen af aktier och banklotter,
13) Antalet nybildade aktiebolag,
14) Summa inbetaldt aktiekapital,
15) Antalet konkurser,
16) Genomsnittskurser för den s. k. A-listans aktier å Stockholms fondbörs,
17) Genomsnittskurser för vissa å Berlins fondbörs introducerade aktier;

beträffande *varumarknaden:*

18) Sauerbecks prisindex jämte ett antal andra i utländska tidskrifter publicerade engelska, tyska och amerikanska prisindices,
19) Genomsnittspris pr kbm. å exporterade trävaror,
20) Pris å utförd trämassa, kemisk, torr,
21) Pris pr kg. för kisel-, mangan-, krom- och ej specificerade slag tackjärn tillsammantagna.
22) Medelpriser pr 1,000 kg. fosforfritt svenskt träkolstackjärn,
23) Ton importeradt stenkol,
24) Kvantiteten af exporteradt smör,
25) Priser å » »
26) Kvantiteten importeradt kaffe,
27) Ton gods, befordradt å Statens järnvägar,
28) Bruttoinkomsten af godstrafiken å Statens järnvägar,
29) Tonkm. gods pr bankm. å Bergslagernas, Stockholm—Västerås—Bergslagens, Gätle—Dala samt Oxelösund—Flen—Västmanlands järnvägar tillsammantagna,
30) Ton gods pr bankm. å samma järnvägsnät,

31) Ton gods å Bergslagernas järnväg samt Stockholm—Västerås—Bergslagens järnväg,
32) Bruttoinkomsten af godstrafiken å samma järnvägar,
33) Ton gods å Gäfle—Dala samt Oxelösund—Flen—Västmanlands järnvägar,
34) Bruttoinkomsten af godstrafik å samma järnvägar,
35) Ton gods å Bergslagernas, Stockholm—Västerås—Bergslagens och Gäfle—Dala järnvägar tillsammantagna samt å samma järnvägar med tillägg af Oxelösund—Flen—Västmanlands järnväg,
36) Bruttoinkomsten af godstrafiken å samma järnvägsnät; samt

beträffande *arbetsmarknaden:*

37) Antal ansökningar om arbete pr 100 lediga platser enligt uppgifter från Sveriges offentliga arbetsförmedling,
38) Antal i arbete varande medlemmar af arbetareorganisationerna,
39) Antalet sysselsatta arbetare enligt uppgifter från arbetsgifvareorganisationer,
40) Antal arbetare anställda hos arbetsgifvare, hvilka uppgifvit arbetstillgången såsom mer än medelgod.

Den närmare undersökningen af förenämnda tablåer och andra tillgängliga statistiska sammanställningar har föranledt arbetsutskottet

att i anslutning till de synpunkter, som framlagts i Kollegii underdåniga skrifvelse den 3 oktober 1912, förorda, att den ifrågasatta öfversikten måtte omfatta

dels en *månatlig* sammanställning af karakteristiska data för olika marknader,

dels ock en på de månatliga sammanställningarna baserad *årsöfversikt* öfver genomsnittskonjunkturerna under året, i hvilken utrymme emellertid äfven bör beredas för sådana statistiska uppgifter, som för ämnet äga större upplysningsvärde men ej kunna månatligen under löpande år erhållas.

I öfverenstämmelse med det önskemål, som uttalats såväl i i motionen n:r 19 i Andra kammaren vid 1911 års riksdag som i Riksdagens skrifvelse den 25 april 1909 och Kollegii underdåniga skrifvelse den 3 oktober 1912, har arbetsutskottet föreslagit, att berörda öfversikter måtte offentliggöras dels i tabellarisk form, dels i begränsadt urval äfven i grafisk framställning. Arbetsutskottet har vid detta sitt förslag utgått från den synpunkten, att endast de data, som visat sig vara särdeles både pålitliga och känsliga märken för det ekonomiska läget och som kunna insamlas månads-

vis, måtte under löpande år offentliggöras i såväl grafisk som tabellarisk form, under det att öfriga vare sig månads- eller årsuppgifter måtte meddelas i enbart tabellarisk framställning.

Bland företeelser, som kunna anses belysande för *kapitalmarknadens* läge, böra enligt arbetsutskottets mening sättas i främsta rummet:

1) Sveriges riksbanks officiella och privata diskontoränta samt
2) Sveriges riksbanks utlåning till allmänheten; och böra dessa uppgifter med anledning däraf meddelas i såväl grafisk som tabellarisk framställning.

Den för landets affärslif reglerande och normerande ställning, som intages af Riksbanken, måste nämligen af förändringarna i nämnda räntesatser och deras inbördes förhållande till hvarandra skapa ett känsligt instrument i den ekonomiska meteorologiens tjänst.

Den för penningemarknaden synnerligen kännetecknade faktor, som franska kommissionen funnit i förändringarna i franska bankens växelportfölj, torde enligt arbetsutskottets utredning för Sveriges del böra ersättas med uppgifter angående Riksbankens hela utlåning till allmänheten. Betydelsefulla supplementära uppgifter om penningemarknaden, åt hvilka bör beredas plats i den tabellariska framställningen, kunna erhållas ur öfversikter angående:

1) Riksbankens clearing,
2) » sedelcirkulation,
3) » växelkurser å Berlin, London och Paris samt
4) Privata diskontoräntan i Berlin, London och Paris.

Hvad särskildt beträffar *bankernas clearingsomsättning*, kunde densamma väntas utgöra ett godt kriterium å intensiteten inom landets affärslif. Emellertid har mot dess placerande i det grafiska instrumentet rests den invändningen, att uppgifter därom redan rönt och äfvenledes för framtiden kunna väntas röna sådant inflytande af förändringar i de för clearingen från tid till annan fastställda regler, antalet deltagande banker m. m., att en jämförelse mellan uppgifterna för olika tidpunkter lätt kan bli missvisande.

Sedelcirkulationens storlek är gifvetvis af betydelse för bedömandet af landets affärsomsättning, men denna faktor har visat

sig vara mindre upplysande för affärslifvets konjunkturväxlingar, med anledning hvaraf uppgifterna om den utelöpande sedelstocken ansetts böra likställas med clearingsuppgifterna.

Införandet i de tabellariska öfversikterna af uppgifter om den privata diskontoräntan i Berlin, London och Paris samt i viss mån äfven af uppgifterna om Riksbankens växelkurser motiveras naturligen däraf, att konjunkturerna inom landet i väsentlig grad äro beroende af världsmarknadens konjunkturväxlingar.

Börsnoteringar å inhemska värdepapper samt *svenska bankernas ställning gentemot utlandet* röna ett starkt inflytande af förhållanden, som äro allt för oberoende af vårt lands verkliga ekonomiska situation, för att uppgifter därom skulle vara ägnade att ställas vid sidan af närmast förut anförda. Då emellertid särskildt börsnoteringarna i och för sig äga ett stort intresse, har arbetsutskottet föreslagit att genom samarbete med Riksbankens statistiska afdelning för hvarje månad under löpande år särskilda tabellariska och grafiska framställningar af desamma med åtföljande text måtte erhållas och att åt dessa framställningar plats måtte beredas i samma månadstidskrift, där de ifrågavarande ekonomiska konjunkturöfversikterna enligt föreliggande plan skola offentliggöras.

Bland uppgifter, ägnade att afspegla det allmänna läget å *varumarknaden*, har arbetsutskottet för intagande i såväl den grafiska som den tabellariska framställningen utvalt

1) Totalvärdena af Sveriges in- och utförsel,
2) Sauerbecks prisindex,
3) Exportpris å tackjärn samt
4) Exportpris å trävaror.

Utan tvifvel utgör en öfversikt af *Sveriges utrikeshandel* en synnerligen god värdemätare å den ekonomiska situationen inom landet. Därom torde ingen meningsskiljaktighet förefinnas.

Det hade varit önskvärdt att jämväl från början kunna upptaga en sammanställning af engrospriser å svenska varor. Då utarbetandet af en sådan svensk prisindex emellertid kräfver ett stort tidsödande arbete, i synnerhet om sammanställningen skall utföras med »vägda» varuvärden, har arbetsutskottet föreslagit, att till en början i öfversikterna skall införas Sauerbecks världsbekanta *prisindex*, därmed begagnande samma utväg, som den

franska kommissionen ansett sig böra anlita. Sauerbecks väl afvägda och kontrollerade index har visat sig äga god öfverensstämmelse med den allmänna prisnivån ej blott i England utan äfven i Frankrike och Tyskland.

Om sålunda därigenom en prisindex af internationell karaktär kommit till användning, har arbetsutskottet i en öfversikt af engrospriser å *exporteradt tackjärn och trä* af standardmässig typ velat finna en ledning för bedömandet af Sveriges förnämsta exportindustriers läge.

Till grund för öfversikten öfver exporteradt tackjärn har arbetsutskottet förordat medelpriset å svenskt s. k. fosforfritt träkolstackjärn. Sådant tackjärn betingar emellertid väsentligen olika priser, beroende dels på om detsamma är af grå eller hvit textur dels på graden af frihet från fosfor och svafvel. Om alla sorter af fosforfritt exporttackjärn skulle inräknas i medeltalet, skulle detta i icke oväsentlig grad blifva beroende på, huru mycket af hvarje sådan kvalitet, som inom den af medeltalet omfattade tidsperioden försålts. Arbetsutskottet har med anledning häraf för sina medeltalsuppgifter begränsat sig till priset, beräknat fob i svensk exporthamn, på helgrått exporttackjärn innehållande maximum 0,020 % fosfor och 0,010 % svafvel, motsvarande den af Exporttackjärnsföreningen antagna beteckningen A 1. Denna kvalitet af tackjärn, hvilken nästan uteslutande afsättes till England, omfattar samtidigt hufvuddelen af det svenska exporttackjärnet.

Öfversikten öfver trävarorna åter bör enligt utskottets mening basera sig på gällande priser å goda märken af från Hernösands skeppningsdistrikt till Frankrike för leverans under året försålda plankor, battens, scantlings och bräder af furu eller gran till olika sågade standarddimensioner. Nödvändigheten af att i den ifrågaställda öfversikten upptaga endast fullt jämförbara uppgifter har nämligen gjort det till ett önskemål, att dessa uppgifter måtte omfatta leveranser från ett och samma skeppningsdistrikt till någon viss en gång för alla fastställd afsättningsort. Att Hernösands distrikt utvalts, motiveras däraf, att enligt af arbetsutskottet hörd expert nämnda distrikt, som med hänsyn till träskeppningarnas storlek endast öfverträffas af Sundsvalls, på grund af sitt läge betingar exportpriser, som utgöra ett tämligen godt medeltal å motsvarande uppgifter för

hela Sveriges trävarumarknad. Då Frankrike utvalts såsom afsättningsort, ha till grund för nämnda uppgifter förordats tre dimensioner (3 × 9», 2 ½ × 7» och 1 × 4 ½»), som visat sig finna sin hufvudsakliga afsättning i detta land, hvartill ytterligare kommer, att vid utförseln af anförda dimensioner märken från Hernösands trävarudistrikt visat sig vara särskildt eftersökta.

Arbetsutskottet har emellertid tillkännagifvit sin afsikt vara att framdeles inkomma med detaljerad plan för upprättandet af en fullständig svensk prisindex, börande denna ersätta Sauerbecks index i den grafiska framställningen och äfven erhålla plats i den tabellariska. I sistnämnda framställning torde Sauerbecks index allt framgent böra ingå.

Statistiska uppgifter rörande *järnvägstrafiken* äro utan tvifvel i hög grad ägnade att gifva inblick i näringslifvets intensitet. Såsom var att vänta, ha vid närmare granskning växlingarna i persontrafiken ej visat sig äga något intimare samband med den allmänna konjunkturen. Vissa uppgifter rörande godstrafiken ha däremot befunnits i berörda hänseende vara af stort värde. En detaljerad undersökning af ett antal sammanställningar af uppgifter angående godstrafiken å olika svenska järnvägsnät har föranledt arbetsutskottet att förorda intagandet i de ekonomiska öfversikterna af uppgifter å:

1) Antal ton gods, befordradt å Statens järnvägar med frånräkning af malmtrakterna å mellanriksbanan, och
2) Bruttoinkomsten af godstrafiken å Sveriges samtliga järnvägar,

börande den första af dessa öfversikter offentliggöras i såväl grafisk som tabellarisk framställning, den senare däremot åtminstone tills vidare i enbart tabellarisk.

Bland de motiv, som varit bestämmande för valet af nämnda uppgifter, må särskildt framhållas nödvändigheten af att det utvalda järnvägsnätets omfattning är så betydande som möjligt, så att en eventuell tillökning af detsamma ej i nämnvärd mån inverkar störande på talsammanhanget.

Vid utväljandet af uppgifter från kommunikationsstatistikens område har äfven tagits i öfvervägande lämpligheten af att för *sjötrafikens* vidkommande offentliggöra en tablå öfver bruttofrakternas rörelse, hvarigenom tillfälle möjligen skulle vinnas att be-

döma konjunkturernas växlingar inom i samband med sjöfarten stående industri och handel inom landet. Då emellertid enligt af arbetsutskottet tillkallade experters utsago erfarenheten lärt, att fraktkostnaderna till sjöss följa sina säregna lagar, som äro ganska oberoende af de särskilda ländernas ekonomiska läge, har arbetsutskottet nödgats afstå från försöket att på antydd väg vinna upplysning angående växlingarna i landets ekonomiska företagsamhet.

Af de ifrågasatta uppgifterna angående ställningen å *arbetsmarknaden* har på Socialstyrelsens förslag företräde gifvits åt uppgifterna angånde:

1) Antalet ansökningar om arbete och anmälda lediga platser vid anstalter, tillhörande Sveriges offentliga arbetsförmedling, samt
2) Antalet arbetslösa enligt arbetareorganisationernas uppgifter,

börande de förra af dessa uppgifter offentliggöras i såväl grafisk som tabellarisk form, de senare däremot i enbart tabellarisk framställning.

Då arbetsutskottet sålunda i olikhet med den franska kommissionen ej velat låta uppgifterna om arbetslösa träda i förgrunden, innebär detta förfarande intet underkännande af denna statistiks stora värde eller af dess noggrannhet och tillförlitlighet. Den ifrågavarande svenska statistiken torde nämligen vara fullt likvärdig med den motsvarande franska, om ej till och med densamma öfverlägsen, i det primäruppgifterna i Sverige omfatta ett antal arbetare, som i procent af hela arbetarestammen är vida större än hvad fallet är i Frankrike. Då emellertid den fortlöpande officiella arbetslöshetsstatistiken i Sverige daterar sig från så sen tid, som år 1911, torde det vara nödvändigt att afvakta ytterligare erfarenheter, innan åt densamma kan tillerkännas särskildt företräde framför andra symptom å den allmänna ekonomiska konjunkturens inflytande på arbetsmarknaden. Beroende af säsongförhållanden som arbetslösheten är, måste uppgifter om densamma, för att till sin innebörd rätt fattas, föreligga för flera år, hvaraf ytterligare framgår önskvärdheten af att åtminstone till en början för ändamålet använda annat statistiskt material.

Ett tillförlitligt och omfattande sådant synes föreligga i Sveriges offentliga arbetsförmedlings uppgifter öfver antalet plats-

ansökningar, hvilka uttryckts i procent af antalet lediga platser. Denna statistik, som går tillbaka till år 1905, har visat sig gifva en god bild af det ekonomiska läget inom landet.

Samtliga nu nämnda statistiska data ha befunnits kunna vara månatligen tillgängliga i så god tid, att under senare hälften af hvarje månad en öfversikt beräknas kunna offentliggöras öfver föregående månads konjunkturer.

Till grund för den *årliga öfversikten* af den ekonomiska situationen inom landet har arbetsutskottet förordat upptagandet af årsmedeltal å samtliga nu anförda ekonomiska särmärken, dock med det undantag, att öfversikten af gällande priser å från Hernösands skeppningsdistrikt till Frankrike försålda standarddimensioner af vissa sågade varor af furu och gran måtte i den årliga sammanställningen ersättas af uppgifter om:

1) I Kommerskollegii handelsberättelse offentliggjorda årsmedelpriser å utförda ohyflade plankor, battens, scantlings och bräder af furu eller gran samt
2) I Kommerskollegii handelsberättelse offentliggjorda årsmedelpriser å utförda hyflade plankor och bräder af furu eller gran,

hvilket förslag arbetsutskottet motiverat därmed, att det visat sig ogörligt att beräkna årsmedeltal af för de månatliga öfversikterna förordade priser.

Bland uppgifter, ägnade att komplettera den årliga öfversikten, har arbetsutskottet velat till enbart tabellarisk framställning förorda följande, nämligen uppgifter om:

1) Antalet ingångna äktenskap per 1,000 invånare,
2) Antalet nybildade aktiebolag,
3) Summa inbetaldt aktiekapital,
4) Antalet konkurser,
5) Tackjärnsproduktionen,
6) Stenkolsimporten och
7) Antal arbetare, anställda hos arbetsgifvare, hvilka betecknat arbetstillgången såsom mer än medelgod.

Vid fullföljandet af sitt uppdrag har arbetsutskottet sålunda bland mängden af olika ekonomiska företeelser, oafsedt det intresse som de i och för sig erbjuda, förordat utväljandet af åtta särmärken såsom i främsta rummet ägnade att från olika sidor af-

spegla den ekonomiska situationen inom landet. Af hvad redan förut anförts framgår, att den frågan måste lämnas öppen, huruvida och med hvilken grad af visshet förändringar i den allmänna ekonomiska konjunkturen kunna genom berörda särmärkens sammanställning och inbördes konstellation låta sig på förhand bestämmas. Svårigheten af att i närvarande stund vinna tillförlitlig upplysning i berörda afseende förringar ej önskvärdheten af att iakttaga och registrera storleken och riktningen af de företeelser, som kunna förebåda större fluktuationer af detta slag. Försöken att med ledning af olika statistiska uppgifter förutsäga utbrytande ekonomiskt oväder äro af sent datum, och måhända skall förenämnda svårighet framdeles kunna öfvervinnas eller begränsas.

I anslutning härtill har arbetsutskottet äfven betonat önskvärdheten af att möjlighet till en varsam successiv utveckling måtte beredas åt företaget att med användande af statistiska data vinna upplysning angående den ekonomiska situationen inom landet. Inskränkande sig till att förorda de kännemärken, som synts utskottet vara de för närvarande mest betecknande, har utskottet sålunda velat understryka lämpligheten af att för framtiden måtte ställas i utsikt utväljandet af nya företeelser, i den mån som erfarenheten gör detta önskvärdt eller den nationalekonomiska vetenskapen förordar sådana.

Kollegium, som härmed redogjort för den af arbetsutskottet inför Kollegium framlagda planen för de ifrågasatta öfversikterna rörande den ekonomiska konjunkturen, godkänner för sin del samma plan och får med anledning däraf hemställa, att Eders Kungl. Maj:t täcktes anbefalla Kollegium att upprätta och offentliggöra

dels en månatlig öfversikt öfver den allmänna ekonomiska konjunkturen inom landet, från början omfattande såväl grafisk som tabellarisk tablå öfver:

1) Riksbankens officiella och privata diskontoräta,
2) Riksbankens utlåning till allmänheten,
3) Sveriges in- och utförsel,
4) Sauerbecks prisindex (framdeles ersatt af en svensk prisindex),
5) Exportpris å visst svenskt fosforfritt träkolstackjärn,
6) Exportpris å vissa trävaror,

7) A Svenska Statens järnvägar befodradt antal ton gods med uteslutande af malmfrakter å mellanriksbanan och
8) Sveriges offentliga arbetsförmedlings uppgifter om antalet ansökningar om arbete per 100 lediga platser,

samt en enbart tabellarisk framställning af

9) Riksbankens clearingsomsättning,
10) » sedelcirkulation,
11) Privatdiskontot i Berlin, London och Paris,
12) Riksbankens växelkurser å Berlin, London och Paris,
13) Bruttoinkomsten af godstrafik å Sveriges samtliga järnvägar och
14) Antalet arbetslösa i arbetareorganisationerna;

dels äfven en årligen återkommande öfversikt öfver nu anförda företeelser, innefattande tillika tabellarisk framställning af uppgifter om:

15) Ingångna äktenskap per 1,000 invånare,
16) Antalet nybildade aktiebolag,
17) Summa inbetaldt aktiekapital,
18) Antalet konkurser,
19) Tackjärnsproduktionen,
20) Stenkolsimporten och
21) Antal arbetare, anställda hos arbetsgifvare, hvilka betecknat arbetstillgången såsom mer än medelgod.

Tillika täcktes Eders Kungl. Maj:t medgifva, att såväl de månatliga som de årliga öfversikterna må succesivt med iakttagande af nödig varsamhet utvecklas genom tillgodogörande af de lärdomar, som betingas af erfarenheten och den nationalekonomiska vetenskapen.

Strödda meddelanden.

Den italienska rösträttsreformen 1912. På försommaren 1912 genomfördes i Italien en reform af vallagen, som mer än fördubblade antalet valberättigade till deputeradekammaren. De gamla bestämmelserna uteslöto analfabeterna och fordrade dessutom antingen viss bildning eller viss census eller skatt samt 21 års ålder.

För den nya reformen lämnar Prof. IGNAZIO TOMBARO en redogörelse i en uppsats i *Revue du droit public* (okt.—dec. 1912). I stället för den fasta åldersgränsen har införts en rad af skilda alternativ med olika minimiålder. Vid 20 års ålder få personer, som inneha tjänst, som förutsätter viss bildning eller som öfverskrider viss census- eller skattegräns, rösträtt, vid 21 år alla, som genomgått vissa utbildningsanstalter eller utbildats i militärtjänst. Vid 30 år inträder slutligen allmän rösträtt med sedvanliga inskränkningar. Censusbestämmelserna äro ett arf från äldre regim. F. ö. ligger till grund för föreskrifterna om den tidigare rösträtten för bestämda kategorier den tanken, att boklig utbildning (och militärtjänst) i regel måste anses påskynda individens utveckling till verklig uppfattning om samhällets kraf. Men det som i grund och botten måste erfordras är mindre litterär undervisning än »psykologisk» uppfostran, men för en sådan är ej den bokliga undervisningen nödvändig, fastän den är gynnsam.

Den så genomförda rösträttsreformen kommer att betydligt öka väljarkåren. 1908 uppgick denna till 2,930,473 i röstlängderna uppförda, men genom reformen beräknas den bli 1,289,000 under 30 år och 6,412,000 öfver denna ålder eller tillsamman 7,701,000.

Ett flertal betryggande bestämmelser angående valhandlingen ha införts. Röstsedlarna skola inläggas i kuvert, vid hvilka äro fästade en perforerad remsa, försedd med ett nummer, som afrifves vid röstaflämnandet samt då antecknas vid väljarens namn i vallängden. Alla stämplas de med en stämpel, som bl. a. innehåller ett bestämdt 5-siffrigt tal, hvilket ett par dagar förut genom lottning fastställts. Slutligen skall på valsedelns båda sidor an-

gifvas deras namn, på hvilka man vill rösta, och sedlarna skola vid sammanräkningen ej tagas ur kuverten utan afläsas därigenom att en perforerad del af kuvertets framsida afrifves.

Med rösträttsreformen har kombinerats ett införande af arfvode för deputeradekammarens ledamöter. Hvar och en får 2 tusen lire i ersättning för omkostnader samt ytterligare 4 tusen lire, om han ej har lön af det allmänna.

K. T.

"Krigsdepartementens chefer."

Af

Fil. Dr. **Hjalmar Haralds.**

Det svenska statsrådets ledamöter gruppera sig i afseende på sina funktioner i 5 klasser.

I. Statsministern enligt R. F. § 5 »statsrådets främste ledamot».

II. »Ministern för utrikes ärendena», chef för utrikesdepartementet, enligt R. F. § 34 tillika med statsministern innehafvande rikets högsta värdighet, en formell rangställning grundad på de båda funktionernas historiska utveckling ur tvenne af de höga riksämbetena, riksdrotset och rikskanslers, hvilken ju för utrikesministerns vidkommande har sin reala motsvarighet i den undantagsställning en utrikesminister gärna intager gentemot sina kolleger med på inrikes ärenden riktade funktioner.

III. »Krigsdepartementens chefer», hvilka med chefskapet för respektive landt- och sjöförsvarsdepartementen enligt R. F. § 6 förena funktionen af »konungens rådgifvare i kommandomål» för armén och flottan.

IV. Öfriga departementschefer.

V. »Statsråden utan departement».

Ändamålet med denna uppsats är att påpeka vissa af rådgifvareskapet i kommandomål betingade faktorer, som skapa en statsrättslig särställning för »krigsdepartementens chefer».

Kommandomålen definieras i R. F. § 15 (förut i § 7) såsom »sådana, som Konungen i egenskap af högste befälhafvare öfver krigsmakten omedelbarligen besörjer», således efter gängse språkbruk utöfningen af en *militär* funktion.

Detta bestyrkes af §'s följande innehåll. Vid meningsskiljaktighet mellan konungen och hans rådgifvare i kommandomål, om »de företag Konungen besluter» af hans rådgifvare i kommandomål befinnas vara af en vådlig riktning eller omfattning, eller grundade på ovissa eller otillräckliga medel att dem utföra, tillstyrke han jämväl, att konungen ville kalla till ett krigsråd däröfver, tvenne eller flere af de närvarande högre militära ämbetsmän; konungen dock obetaget, »att å denna tillstyrkan, där den bifalles, å krigsrådets till protokoll anförda tankar göra det afseende, honom godt synes.»

Således: kommandokonseljen suppleras genom ett krigsråd af två à tre högre militärer; däraf torde den slutsatsen vara ofrånkomlig, att den sakkunskap, som ordinariter finnes i konseljen representerad af konungens rådgifvare i kommandomål, förutsättes vara af militär art, ty det sättes icke ifråga, att vådligheten af företagens riktning eller omfattning eller otillräckligheten af medlen till deras utförande skall bedömas af tillkallade politiske och finansiella sakkunnige, hvilket ju självfva ordalagen eljest kunde synas ge en viss hemul för.

Dylika öfverväganden höra enligt sakens natur hemma i statsrådet, konungens ordinarie rådkammare, gentemot hvilken kommandokonseljen enligt R. F. § 7 intager en undantagsställning, och grundlagen har R. F. § 13 en särskild bestämmelse för behandling af dylika, när de gälla självfva afgörandet om krig och fred.

En tolkning af R. F. § 15 därhän, att konungen vid afgörandet af dessa militära ärenden skall i vanliga fall kunna rådas af en icke fackman och endast på dennes tillskyndan af tillkallade militära rådgifvare innebär ju en deductio in absurdum. Konungen blefve ju då sin egen militära rådgifvare och ett dylikt allenastyrande kan det väl icke ha varit 1809 års grundlagsstiftares mening att etablera.

Men en dylik tolkning uteslutes f. ö. af historiska grunder. Genom § 15 har 1809 i grundlagen upptagits en förutvarande praxis, ty i föregående grundlag, 1772 års R. F. jämte Förenings- och säkerhetsakten, finnes ingen bestämmelse om dem.

Denna praxis innebar, att kommandomålen handlades af militära ämbetsmän, *generaladjutanter* för respektive armén och flottan,

hvilkas funktioner vid genomförandet af den vid 1840 års riksdag antagna departementalreformen genom generalorder af den 16/5 1840 [1]) öfvertagas af krigsdepartementens chefer i egenskap af rådgifvare i kommandomål. Tillika erhöllo dessa till sitt biträde de af officerare bestående respektive landt- och sjöförsvarsdepartementens kommandoexpeditioner, hvilka ersatte generaladjutantsexpeditionerna.

Kommandomålens historiska upprinnelse är § 19 i 1772 R. F., som gaf åt konungen högsta befälet öfver krigsmakten, hvilket han under frihetstiden utöfvat med råds råde, d. v. s. gemensamt med rådet med möjlighet att öfverröstas. En konsekvens af den sistnämnda anordningen var, att befälsärendena rörande krigsmakten bereddes till afgörande i rådet på vanlig väg genom respektive kollegier. [2])

Efterhand utskildes under Gustaf III utöfningen af högsta befälet öfver krigsmakten ifrån de vanliga regeringsärendena. Men 1786 öfverlämnades åt generalmajoren J. K. Toll funktionen såsom konungens förste generaladjutant med vidgad befogenhet ända till rätten att inför konungen föredraga militära ärenden med uttryckligt undantag för befordringar. Det var ett led i den extraordinära förvaltning, som konungen för sina politiska planers verkställande upprättade vid sidan af kollegierna, och innebar för Toll närmast en yttre rangställning, som skulle sätta honom bättre i stånd att utöfva den myndighet han redan förut realiter innehade inom krigsstyrelsen. [3])

Efter Tolls iråkade onåd under ryska kriget indrogs ämbetet i ett bref till krigskollegium af den 3 maj 1790, och den 20 oktober samma år utfärdades instruktion för »Kongl. Maj:ts tjenstgörande General Adjutant». Enligt denna instruktion utnämde konungen vid hvarje veckas början den af dess generaladjutanter, hvilken

---

[1] E. Leijonhufvud. Några anteckningar om generaladjutantsbefattningarne under 1790—1840. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift 1912, h. 15 och 16 s. 427.

[2] Reuterskiöld. Kommandomålen i Nordisk familjebok. Jfr. samme författares: Om kommandomål och högsta befälet öfver krigsmakten, Statsvetenskaplig Tidskrift 1900.

[3] Odhner. Gustaf III., Wadström. Gustaf III och klassutjämningen, Det Nya Sverige 1911 s. 259 ff.

under loppet af samma vecka eller så länge konungen ansåg det nödigt skulle förrätta generaladjutantsämbetet. Han skulle därvid njuta biträde af de konungens öfver- och stabsadjutanter, som konungen därtill utsåg. Till tecken af det befäl han i konungens namn förde, öfverlämnades till honom af konungen en stålblå, med guldkronor beströdd käpp med guldknapp och doppsko.

Hans åligganden voro: att »på Kongl. Maj:ts Lever eller vid andra tillfällen Kongl. Maj:t sådant tillåter presentera de officerare, som åstunda blifva föreställde för Hans Majestät», att noga genomgå de till honom från hvarje regemente och kår inom armén insända kvartalsförslag och »ifall något Regemente eller Corps däraf skulle finnas icke vara i sådant tillstånd, som vederbör, eller någon oordning sig dervid hafva insmygt», anmäla förhållandet hos Kongl. Maj:t och vederbörande statssekreterare för krigsärendena; att såsom högste befälhafvare öfver garnisonen »förordna om alla Wackter och Commenderingar» [1] o. s. v.

Genom »nådiga tilläggningar vid instruktionen» erhöll generaladjutanten ökade befogenheter, som befäste hans ställning såsom *central* instans för arméen. Han skulle halfårsvis till Kongl. Maj:t ingifva sammandrag af inkomna rapporter från fördelningarna samt ägde från krigsexpeditionen erhålla underrättelse om afsked, tjänstebyten och befordringar och från kanslikollegium ett exemplar af utkomna förordningar.

Generaladjutanten förordnades hädanefter för längre tid än en vecka, i samband hvarmed han erhöll en expedition med egen lokal och fast anställd personal och erhöll säte och stämma i konseljen, då militära ärenden där förekommo.

Gustaf IV Adolf återställde genom en ny instruktion för generaladjutanten af 1 november 1796 ordningen af 1790 med täta generaladjutantsombyten. Intressant för ämbetets vidare utveckling är bestämmelsen om åliggandet för generaladjutanten att uti allt hvad som rörde arméns tjänstgöring och excercis »mottaga Konungens bud och befallningar samt dem vederbörande till efterrättelse meddela».

---

[1] Lejonhufvud s. 403 ff.

Detta är ju ett slags afgränsning af särskilda «kommandomål». —

Därjämte skulle generaladjutanten tillse, att Kongl. Maj:ts genom honom gifna order noga efterlefdes.

Han hade vidare till uppgift att föreslå modell till uniformsförändringar, hvilken dock skulle fastställas af Kongl. Maj:t genom krigsexpeditionen, att föra anciennitetsrulla öfver armén och journal öfver alla de order, som på konungens befallning utfärdades rörande tjänstgöringen och exercisen inom armén.

Genom en förordning af den 6 november 1804 gjordes en bestämd boskillnad mellan generaladjutantsgraden, som endast skulle tilldelas öfverstar och väl i realiteten endast innebar en med särskild uniform förenad rangförhöjning för dylika, och *funktionen* af generaladjutant för armén eller flottorna, hvartill »en och ömsom» af generaler och amiraler skulle utses, och hvilken icke hädanefter skulle medföra bärandet af generaladjutantsuniformen.

Vid krigskollegii omorganisation af den 4 april 1805 insattes generaladjutanten i presidentdepartementet, som skulle handlägga militära mål, som erfordrade skyndsamhet och hemlighet, och vid detta departements indragning den 19 mars 1811 erhöll i stället generaladjutanten befogenhet att, när så erfordrades, öfvervara krigskollegii sessioner och deltaga i öfverläggningar och beslut för att åstadkomma mera sammanhang i de ekonomiska krigsärendenas gång.

Genom en generalorder af den 7 mars 1808 uppdelades den landtmilitära generaladjutantsbefattningen i tvenne, befälhafvande generaladjutanten i Stockholm och konungens *tjänstgörande generaladjutant för expeditionen.* I detta ämbete ha vi således det faktiska historiska underlaget för den institution, som rättsligen fixerades i 1809 års R. F. § 15.

> »Kommandomål må konungen afgöra i närvaro af den tjänsteman, åt hvilken Konungen allmän befattning därmed uppdragit. — — —»

14 dagar efter regementsförändringen 1809 förenades hos Adlercreutz väl såsom ett slags militärdiktatur de båda ofvan nämnda generaladjutantsbefattningarna under namn af *tjänstgörande generaladjutant för armén.* Genom Kongl. bref af 1810 stadgades,

hvad i fredstid skulle förstås med kommandomål och således tillhöra generaladjutantens icke statssekreterarens för krigsärendena handläggning.

1818 skildes definitivt befälet öfver Stockholms garnison från generaladjutantsämbetet, sedan det under en öfvergångstid än utöfvats af en befälhafvande generaladjutant än af öfverståthållaren.

Genom Kongl. bref af den 26 februari 1811 uppfördes på generalstabens stat en *generaladjutant för armén* och en *generaladjutant för flottorna.* Adlercreutz fungerade som bekant sedermera under både tyska och norska fälttågen såsom Karl Johans generalstabschef. Och sedermera har generaladjutanten för armén fungerat som generalstabens chef, hvilken funktion öfvertogs af chefen för landtförsvarsdepartementet, som bibehöll denna funktion ända till 1873, då i samband med generalstabens sättande på stat en särskild generalstabschefsbefattning inrättades.

Som man ser äro traditionerna för konungens rådgifvare i kommandomål, enligt hvad som ligger i sakens egen natur, uteslutande militära. Och dessa traditioner ha ju fortsatts äfven efter 1840 genom »krigsdepartementens chefers» utöfvande af chefskapet för respektive generalstaben och — understundom — flottans stab.

Hvad som skedde genom 1840 års reform innebar, att det civila krigsministerämbetet, statssekreterarens för krigsärendena, uppdelades på tvenne statsråd och departementschefer för respektive armén och flottan, i likhet med den tudelning, som redan existerade beträffande kommandomålen, hvarjämte rådgifvareskapet i kommandomål för hvardera departementet sammanslogs med departementschefsbefattningen. Detta motiverade (enligt Naumann s. 219 ff.) konstitutionsutskottet 1834 på följande sätt: »förvaltning och verkställighet, medel och utföring äro vanligen, fastän utan behof af sammanblandning, inbördes så förbundna, att, om enhet och kraft skola väntas, rådgifvarekallen i både regerings- och kommandoärenden måste utöfvas af samma ämbetsmän, hvilket grundlagen icke förbjuder, utan snarare tyst medgifvit genom stadgandet i 34 § R. F., att statsråd ej må bekläda annat *civilt ämbete.*» — Detta hade tillämpats, när t. ex. Adlercreutz och generalamiralen Puke med konsultativt statsrådsämbete förenat generaladjutantsbefattningarna för respektive armén och flottorna. —

Mot den tolkning af detta förfarandes rättsliga innebörd så, att det möjliggjorts af generaladjutantsskapets natur af icke civilt (utan således militärt) ämbete, torde logiskt ingen invändning kunna göras; när grundlagen icke uteslöt militära ämbeten från förening med statsrådsämbetet, torde självklart inga legat närmare till hands än generaladjutantsämbetena.

Fast står således, att självva det konstitutionsutskott, som förklarade departementalreformen hvilande, förklarat med den auktoritet dess ställning som grundlagsvårdare måste gifva det, befattningen med kommandomålen vara en icke civil, d. v. s. en militär funktion.

* * *

Af ofvanstående torde få anses följa, att den befattning med kommandomål, som, upptagen ur gällande förvaltningspraxis, af 1809 års R. F. omgärdades med konstitutionella garantier och genom 1840 års departementalreform förenades såsom en särskild funktion med krigsdepartementens chefers ämbeten, är af rent militär natur. Konsekvensen häraf blir, att vid besättande af nämnda ämbeten måste hänsyn tagas till vederbörandes förmåga att fullt ut fylla äfven denna funktion. Såsom kompetensvillkor för nämnda tvenne statsrådsämbeten tillkommer således utom de allmänna kvalifikationerna militär skicklighet stor nog att kunna fylla nämnda kvalifikationer. Denna skicklighet kan apriori icke antagas innehafvas af andra än officerare vid respektive armén och marinen, som styrkt den genom utöfning af högre befäl eller stabstjänst. I praktiken torde man väl få stanna ungefär lägst vid öfverstegraden liksom för de gamla generaladjutanterna. Naturligtvis finnes intet i grundlagens anda, som binder denna kompetens vid en regelrätt officerskarriär. En lord Clive, som ifrån den civila tjänstemannabanan genom omständigheternas makt kom att föra Ostindiska kompaniets härar, skulle naturligtvis, om han varit infödd svensk man, kunnat utan kränkning af grundlagen utnämnas till konungens rådgifvare i kommandomål, men icke en annan civilist, som icke på något sätt styrkt sin kompetens att utöfva detta rådgifvareskap.

Att grundlagen icke uttryckligen påbjuder, att en militär skall utnämnas, ändrar ej saken. Författningen skall ej af offentliga myndigheter tolkas advokatoriskt så, att man slinker förbi det, som det ej »finnes skriftligt på». Hvarje paragraf bör tolkas så, att det ändamål lagstiftaren genom paragrafen sanktionerat nås, ej på annat sätt, och detta ändamål måste finnas ut ur paragrafens ordalydelse eller på historisk väg, om ordalydelsen ej uttömmande anger det, utan hänvisar på ett historiskt faktum. Exempel härpå är R. F. § 46, som bjuder: »Ingen generalguvernör inom riket må hädanefter förordnas.»

Denna paragraf blir förklarlig endast genom att ses i historiskt sammanhang. Vid stiftandet af 1809 års R. F. var fältmarskalken Johan Christofer Toll generalguvernör öfver Skåne och förenade med öfverbefälet öfver trupperna därstädes en viss diktatorisk myndighet öfver den civila förvaltningen. Det är återupprepandet af något dylikt 1809 års R. F. ville förhindra. Med en ren bokstafstolkning skulle man kunna komma till absurda konsekvenser. R. F. § 46 förbjuder lika litet att tilldela en militär befälhafvare civil myndighet som § 6 att utnämna en civil till chef för något af krigsdepartementen. Om man hölle sig till en ren bokstafstolkning, vore det således möjligt att utrusta chefen för I. arméfördelningen med just den myndighet Toll såsom generalguvernör utöfvade, bara man undveke titeln generalguvenör. Men bokstafstolkningen är naturligtvis lika orimlig i båda §§, i ingendera *utsäges* uttryckligen hvad som är det afgörande ändamålet med bestämmelsen, utan vederbörande § utgår från (§ 6 medelbart genom § 15) ett historiskt faktum, som å ena stället rättsligt *accepteras*, å det andra *negeras*.

Om *lämpligheten* af civila försvarsministrar har icke varit meningen att yttra sig i denna rent *statsrättsliga* undersökning, endast om *grundlagsenligheten*. Lagligt kan en sådan reform, som bryter en alltsedan 1840 års departementalreform — med undantag för det tvifvelsutan olagliga utnämnandet af en fortifikationsofficer till chef för sjöförsvarsdepartementet — iakttagen grundlagsenlig praxis, icke ske utan efter föregående grundlagsändring, som skiljer befattningen med kommandomålen från föreningen

med skötseln af öfriga militära regeringsärenden eller åtminstone icke gör den obligatorisk.

Har en anordning ägt rum i strid mot grundlagens mening, bör naturligtvis ovägerligen öfverensstämmelse mellan grundlag och praxis åvägabringas. Det skedda kan icke göras ogjordt, men kvar står i alla händelser rättskrafvet, att hvad som är grundlagsvidrigt omedelbart skall upphöra. Kommer detta af politiska skäl icke att uppfyllas, så är därnäst att önska, att oöfverensstämmelsen mellan grundlag och praxis aflägsnas genom en grundlagsändring. I alla händelser torde det vara att förvänta, att en dylik sker i samband med den nya departementalreformen, så att icke anordningen med civil krigsminister, som genom den i utsikt ställda sammanslagningen af försvarsdepartementen torde kunna förväntas blifva i det närmaste åtminstone permanent, kommer att förenas med utöfningen af ett rådgifvareskap i kommandomål, som han enligt gällande grundlag och sundt förnuft icke kan utöfva.

Till historien om Anders Danielsson, riksdagsmannen för tjugosju härad.

En studie öfver kumuleradt mandat vid ståndstidens riksdagar.

Af

Docenten **P. O. Gränström.**

Så länge ännu svenska folkets andel i statsmakten utöfvades af »Riksens Högloflige Ständer» — »Wi Efterskrifne Svea Rikes Ständer, Grefvar, Friherrar, Biskopar, Ridderskap och Adel, Presterskap, Borgerskap och Menige Allmoge, som nu, å egna och hemmavarande Medbröders vägnar, till Allmän Riksdag församlade äro» — ägde rikets valkretsar den rättigheten att efter godtfinnande, två eller flera, förena sig om gemensam »riksdagsfullmäktig». Där så skedde, skapades hvad man torde kunna kalla ett »*kumuleradt mandat*».

Om karaktären af detta kumulerade riksdagsmandat — hvilket in praxi öfvergick från undantag till regel — synes för närvarande råda vissa alldeles oriktiga föreställningar; åtminstone att döma af hvad som just nu läres och inläses i så godt som alla de skolor, där svensk historia studeras. I de flesta af våra läroböcker i svensk historia berättas det något om den store oppositionsledaren i bondeståndet på Karl Johans tid, »Anders Danielsson från Älfsborgs län»[1], och bl. a., att han till slut representerade icke mindre än 27 härad — men i somliga äfven, att han till följd af denna hopade representation ägde 27 röster, när det kom till votering i ståndet. Denna uppgift om röstetalet är emellertid ett eklatant misstag[2]; och det är alltså anledning att när-

---

[1] Född den 12 jan. 1784 i Bondarp, Gingri socken och Ås härad, riksdagsman 1809–35, första gången för Ås, Gäsened och Kulling, bankofullmäktig 1811—23, sedan direktör vid »Riksens Ständers Låne-Contor« i Göteborg, död i Surte den 22 april 1839.

[2] I sin förträffliga modernisering af Odhners klassiska svenska historia har K. G. Westman i fråga om Anders Danielsson gjort det tillägget:

mast till behandling upptaga den sidan af det kumulerade mandatet, som rör förhållandet mellan representationsrätt och rösträtt.

Ordet må då först lämnas åt RO 1810, af hvilken man ju kan ha rätt att vänta nödiga föreskrifter i ämnet. Dess 53 § yttrar också:

»Vid omröstningarne ... beräkne hvarje Ledamot blott en röst, änskönt han ock vore Fullmäktig för flera till val berättigade Corporationer.»

Här proklameras utan undantag principen om *lika rösträtt* för riksdagsmännen inom alla stånd, och genom grundlagens eget vittnesbörd förvisas alltså fenomenet »Anders Danielsson med 27 röster» till drömmarnas värld [1].

Af många praktiska skäl hade naturligtvis omröstning med graderad skala efter antalet mandat varit en ren orimlighet. Äfven utan en sådan röstmakt var Anders Danielssons inflytande i bondeståndet utomordentligt, huru mycket mera då med 27 röster! Systemet kunde ju också ha ledt därtill, att några få ledamöter med mångdubbla mandat ingått farliga koalitioner, usurperande bondeståndets hela maktpart vid riksdagen. Och hur skulle det gått till i utskotten? Där hade 1823 ståndsomröstningen afskaffats och gemensam votering införts. Att Anders Danielsson skulle medföra sina 27 röster äfven till alla de utskott och delegationer, i

---

»Han var en stor bondehöfding, som på grund af sin klokhet och fyndighet åtnjöt så stort anseende, att han inom sitt stånd företrädde ej mindre än 27 härad och hade 27 röster, hvarje härad hade nämligen rätt att antingen sätta in en egen riksdagsman i bondeståndet eller förena sig med andra härad om en fullmäktig »(Odhner-Westman, Fäderneslandets historia för realskolan II s 267).

I den ett år senare (1909) utkomna »Sveriges historia för realskolan» af C. Grimberg — en förtjänstfull läsebok, innehållande i pregnant språk ungefär allt, hvarmed en god och kunnig lärare plägar späcka den logiska och systemsäkra framställningen hos Odhner — yttras i förevarande sak ungefär detsamma som hos Westman men med ett ytterligare tillägg: »Alltså satt Anders Danielsson ensam inne med 27 röster eller omkring $^1/_5$ af hela röstetalet i bondeståndet» (V s 496). En ny lapsus calami! Danielsson var icke den ende med kumuleradt mandat, och satt han inne med 27 röster, så gällde naturligtvis också för de öfriga ett röstetal efter graden af kumulation. Då primärvalkretsarnes antal var 321 — om nämligen deras antal sättes lika med tingslagens, hvilket är ungefär riktigt — och alla skulle vara på något sätt representerade, blir Danielssons numeriska vikt i voteringen ej $^1/_5$ utan blott $\frac{27}{321}$ eller i rundare tal $^1/_{12}$, när alla deltogo.

Post scriptum har upptäckts, att samma felaktiga uppgift tidigare (1903) finnes hos Hans Larsson, som förmenar, att det var »på detta sätt» Danielsson fick så mycket att säga vid riksdagen (Sveriges historia i dess sammanhang med Norges och Danmarks jämte notiser ur världshistorien, s. 175.)

[1] Hos adeln var en graderad rösträtt omöjliggjord redan därigenom, att intet kumuleradt mandat kunde förekomma: den som i egenskap af hufvudman innehade den egna ättens säte och stämma, kunde ej tillika vara fullmäktig för annan ätt, och ingen kunde vara fullmäktig för mer än en ätt (RHO § 12). Härmed torde böra sammanställas det stadgandet, att adelsman, som var riksdagsfullmäktig i annat stånd, icke kunde samtidigt intaga säte och stämma på riddarhuset (RHO § 7 mom. 8)

hvilka han hvar ledamot, kunde väl dock ej tänkas; hvadan alltså en hel Anders Danielsson i bondeplenum fått omväxla med en tjugusjundedels Anders Danielsson i utskotten! Slutligen, hvilken vada skulle icke, rent politiskt sedt, ha uppstått genom en dylik röstskala; huru mycket lättare skulle icke regeringen kunnat bortköpa en besvärlig opposition eller tillköpa sig en medhållande majoritet!

Något sådant omröstningssätt har förvisso ej heller någonsin varit brukligt. Det är gifvet, först och främst därigenom, att redan i början af frihetstiden — den svenska riksdagens fullbordan! — formerna för beslut och votering fastslogos på det sätt, som allt därefter kom till användning under ståndsregimen; RO 1723 hade i ämnet följande stadgande (§ 16):

»Uti Adels-ståndet har hvar Familie en röst; Uti Preste-Ståndet hvar Biskop, Superintendent eller Consistorii Fullmäktig en röst, och hvar Prestman en röst; Uti Borgare-Ståndet hvar Fullmäktig en röst, och i Bonde-Ståndet äfven hvardera af dess Ledamöter en röst Är någon Fullmäktig för flera, som Säte och Stämma äga, den må ändå ei mer än en röst hafva» [1].

Och för den äldre tidens vidkommande torde ej kunna talas om något verkligt omröstningssystem.

Men den anförda bestämmelsen i RO 1723 — såväl som den motsvarande i RO 1810 — med dess koncessiva satsfogning låter skymta ett visst erkännande af att ett annat förhållande läte sig tänka. Det förefaller, som om man nu 1723, sedan riksdagen blifvit en själfständig makt och i allting ordentliga beslut måste fattas samt konungen ej längre i något ämne ägde välja mellan ståndens resolutioner, ansett det nödvändigt lagfästa hvad som för oss är självfallet [2], nämligen att inom folkrepresentationen alla dess medlemmar skola vara precis lika berättigade.

Samtidigt med att riksens ständer blefvo »maktägande» i verklig mening, upphäfdes klassindelningen å riddarhuset. I stället för att rätten till säte och stämma för adelns stora massa förut varit af tvifvelaktigt värde i förhållande till den därmed förbundna kostnaden, så blef denna rätt nu en dubbelt värdefull familjebesittning [3]. Och detsamma kan, mutatis mutandis, sägas om de ofrälse ståndens valkretsar. Men denna representationsrätt kunde utnyttjas antingen genom egen riksdagsman — hos adeln hufvudmannen

---

[1] Adeln hade för sin del redan i 1720 års interimistiska RHO fastslagit den lika rösträtten: »Ingen får vid voteringar inläggia mera än ett votum, fast han af flere vore befullmäktigad«, säger dess 14 §.

[2] I fråga om kyrkomöte, landsting, stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige och kommunalnämnd samt kyrkofullmäktige, kyrkoråd och skolråd är dock ledamöternas lika rösträtt uttryckligen angifven i vederbörande förordning.

[3] Talet om att adeln skulle »agera per deputatos» afvisades nu med all möjlig skärpa — en för adelns politiska framtid ödesdiger hållning!

eller närmast berättigade ätteman[1] — eller genom att fullmakt öfverlämnades: hos adeln åt medlem af annan ätt, hos de ofrälse stånden åt en riksdagsman för annan valkrets. Den tanken behöfde då ej ligga så fjärran, att en riksdagsman skulle i sitt stånd utöfva rösträtt för så många valkretsar, som han representerade[2]. Och det var den tanken, som stiftarna af RO 1723 ej ville veta af och mot hvilken de ansågo nödigt att gardera sig.

Det fanns verkligen också speciell anledning till bestämdt afgörande af denna fråga för framtiden, i ty att man i borgareståndet ville praktisera ett omröstningssystem med graderad skala efter antalet representerade städer. Härpå skulle ju en sådan stad som Stockholm blifvit lidande, enär den representerades af flere fullmäktige. Snart inkom också till adeln (!) ett memorial från Stockholms fullmäktige i borgareståndet med klagomål öfver den »stridighet som i Bårgare-Ståndet upkommit, att man velat räkna rösterne uti voteringar icke efter antalet af Personerne, utan allenast efter Städerne, så at hvar Stad, men intet hvar Fullmäktige skulle äga votum. På hvilket sätt Stockholm icke skulle få flera stämmor och röster än någon af de minsta Städerna i Riket».

Landtmarskalken föreslog själf det uttalande, som af adeln gjordes i ämnet, nämligen att man måtte förfara på samma sätt, som man dittills i sju månader hade gjort, och att »huru härmed framdeles förhållas skall, lemnas, i fall de ey sielfva komma öfverens derom, till Deputation öfver Riksdags-Ordningen, hvarefter sådant sedan kommer att afgöras uti Ståndens plenis». Han påpekade slutligen, att städerna i Holland »hafva röster efter som de contribuera til». Sedan en deputation med detta utlåtande afgått till präste- och bondestånden och dessa anslutit sig till adelns mening, affärdade dessa tre stånden» adsocierade» deputerade till borgarståndet med hemställan, om icke saken borde lämnas åt den nämnda deputationen öfver RO och om icke Stockholms fullmäktige »måge framgient och in til dess decisum vid Riksdags-Ordningen genom ständerna giöres . . . niuta viritim hvar sit votum». Borgareståndet samtyckte, ehuru något knorrande försspordes öfver stockholmarnas tilltagsenhet och oformliga processuale».[3]

I själfva verket hade redan vid riksdagen 1720 åtminstone vid

---

[1] Själfskrifvenhet för viss person inom ätten lagfästes först genom RHO 1762 men var praxis. Att representationsrätten *blott* vore en rättighet, som äfven kunde lämnas obegagnad, blef alltmer den allmänna meningen och går som en röd tråd genom RHO 1762, hvilken mestadels utgör en konfirmation af rådande praxis. Men denna praxis var i strid med rätta meningen i RO 1723, som säger (§ 7): »Utaf Ridderskapet och Adelen *infinner* sig en af hvar Ått, som Familiens Säte och Stämma hafva skal.»

[2] Jfr vår fullmaktsröstning vid kommunala val!

Hos adeln förhindrades väl hvarje slags kumulation af mandat genom bestämmelsen, att till fullmäktig endast kunde tagas den, »som sielf ej Stämma för sin Familia förer», sammanställd med det förenämnda uttrycket »infinner sig en af hvar Ätt» (= en för hvar ätt).

[3] A 1723 II s 473—77 och 509.

ett tillfälle ett omröstningssätt tillämpats, som på samma gång det bevarade storstädernas kvalificerade representationsrätt, tillika upprätthöll de öfriga städernas sinsemellan jämlika inflytande vid beslutsfattande i borgareståndet. Det var vid borgmästare HYLTEENS utvotering. Då ägde enligt BOWALLIUS »sannolikt den första» votering rum, som med slutna sedlar förrättats i borgareståndet, åtminstone behöfde man då »discurera om methoden», innan det ändtligen blef öfverenskommet, »att man skulle klippa lappar af papper och däruppå skrifva nej och ja, skolandes ja vara för, men nej emot Herr Borgemästaren, och kasta dem sedan uti en hatt, och efterse, på hvilken sida pluraliteten fallandes vordo». Hufvudstadens riksdagsmän röstade med en röst hvar, men de öfriga, som mestadels representerade flera städer, »*fingo taga så många lappar, som städerna voro, från hvilka de bekommit fullmakt.*» [1]

Dessa fakta må själfva tala, till den kraft och verkan de hafva kunna; men oafsedt det kan man emellertid göra sig den frågan: fanns det något historiskt fotfäste för en teori, hvars konsekvenser skulle gå stick i stäf emot den i RO 1723 fastslagna rösträttsprincipen, alltså leda därtill, att med kumuleradt riksdagsmandat måste följa kumulerad rösträtt? Med andra ord: kan ur äldre tiders representativa förhållanden och den däraf framsprungna uppfattningen af riksdagsfullmäktigens ställning till kommittenterna hämtas några premisser för utdragande af dylika konsekvenser?

Låtom oss se! Gifvet är, att om några sådana premisser skola finnas, måste de sökas på regionalismens grund och där allenast. Sveriges rike har en gång varit ett landskapsförbund, och länge äro sömmarna fullt synbara, efter det att af de många statsfragmenten blifvit en helhet. Dessa *regionalistiska drag* i den svenska författningsutvecklingen framträda synnerligen starkt i äldre tiders organisation af folkets andel i statsarbetet. De framskymta då och då i den myckenhet af traditioner och praxis, som efter hand afsatte sig; ännu på 1800-talet skönjas de i ett och annat stadium af den parlamentariska lifsprocessen [2].

Sedan allmänt riksmöte under medeltidens sista århundrade blifvit en form för förhandlingar mellan regeringen och folket, ärfde det till att börja med, efterhvartannat, såväl råds- och herredagsförsamlingarnas som det landslagsenliga konungavalmötets befattning med riksvårdande angelägenheter. Och äfven den senare arftäkten måste betraktas såsom rättmätig; ty om än riksdagen närmast uppstått såsom en utvidgning af rådsmötet eller herredagen,

[1] Bg [18]/1 1720, BOWALLIUS, Om svenska statskickets förändring efter konung Karl XII:s död och om ståndens inbördes ställning vid början af den s. k. frihetstiden, s. 64.

[2] Till ex. däruti att utskottselektorer utsågos länsvis, med en från hvart län; uti massmemorial och massinstämmanden läns- eller landskapsvis o. s. v.

så ägde denna utvidgning rum med det regionalistiska kungavalmötet som förebild [1]. Det var ännu icke stånden som sådana, man lade an på att kalla tillhopa med herredagen, utan *de lokala samhällenas* ombud i hela riket; ty ståndsorganisationen var ännu ej fullbordad; och det var ej heller standen utan de små samhällena, egentligen lagsagorna men in praxi härads- och stadskommunerna, som enligt landslagen hade några rättigheter, endast de jämte rådet kunde, strängt taget, gifva något lagligt stöd åt regeringens företag. Man kunde, såsom ärkebiskopen Jakob Ulfsson 1495 uttryckte det, antingen »låta några goda män tala vid allmogen i hvarje lagsaga» eller låta riksens råd samlas och hos sig »kalla allmogen tillhopa».[2] Den svenska riksdagen utgår ur medeltiden såsom en öfvervägande regionalistisk representation, äfven om den i sig innehåller alla ståndselementen. [3]

Denna riksdagens karaktär af att framför allt vara en de svenska landsdelarnas representation genomkorsas under 1500-talet, med allt skarpare demarkation, af ståndsbildningen, med hvars fullbordan, riksdagen sträfvar att organisera sig i fyra motsvarande kamrar. Detta organisationssätt afgick med segern, tack vare omständigheternas makt, framför allt adelns och prästerskapets hvar för sig allt mer fastnande sammanslutning, samt direktiven uppifrån. Annars fanns det möjlighet för såväl ett tvåkammarsystem som en organisation efter landsändar; och hvad det senare anlaget beträffar, så gör sig hos de ofrälse rätt länge en tendens gällande att *inom ståndsramen* operera i *stifts- och länsgruppering* [4]. Inom ofrälset blef ej heller någonsin ståndsmedvetenheten så inbiten, att den fullt utplånade, vare sig en rätt lifaktig »stiftskänsla» eller ett alltid vaket sinne för den egna stads- eller häradsmenighetens intressen gentemot kronan eller andra.

När nu under 1600-talets förra hälft, på regeringens bedrivande och genom omständigheternas makt, den allmänna riksdagen, blifven en normal institution, ärfde eller rättare tillkräktade sig den beslutanderätt i lag- och beskattningsfrågor, som var *de lokala menigheternas lagbestämda tillhörighet*, så kunde detta endast rättfärdigas i och genom de kommunala ombudens närvaro vid riksmötena, för så vidt landslagen ännu skulle gälla såsom den allmänna ramen omkring statsskicket. Då för skatter och lagar kräfdes samtycke af de regionala folkförsamlingarna eller nämnderna men detta samtycke nu inhämtades *under formen af allmän riksdag*,

---

[1] Kungavalmötets hufvudelement, lagmännen, fanns där redan såsom ingrediens i rådet. Jfr HILDEBRAND, Svenska statsförfattningens historiska utveckling, s 179—80.

[2] HILDEBRAND, a. a. s. 182.

[3] Samma menig har WINGQVIST, Om svenska representationen i äldre tider, s. 28: »Riksdagarna under 14:de och 15:de seklet kunna icke egentligen anses såsom ståndsriksdagar, då omröstningen, så ofta någon sådan kom ifråga, icke skedde ståndsvis utan landskapsvis».

[4] Jfr HILDEBRAND, a. a. s. 377—78, och VESSBERG, Om svenska riksdagen 1772—1809, ss. 65—66, 107 och 109.

kunde den rättsliga grunden för riksdagens beslut i dylika ämnen endast vinnas genom fiktionen, att man hade alla menighetstingen samlade på ett ställe, hvart och ett med sin stämma [1].

Betecknande nog, vägrade utskottsmötena, vid hvilka det viktigaste kommunala elementet ej var med, att befatta sig med beskattning och lagstiftning. Betecknande är också, att det aldrig var tal om någon riksdagens självständiga rätt gentemot kronan, förrän efter det de lokala menigheternas beslutanderätt öfvergått på det allmänna riksmötet. Men då börjar det också, och riksdagarna vid och efter medlet af 1600-talet bära många vittnesbörd om att riksens ständer veta af sin rätt [2].

Fasthåller man nu vid fiktionen om att de kommunala menigheternas ursprungliga och jämlika rätt bevarades därigenom, att de alla fingo utse representanter till det allmänna möte, som ersatte alla menighetstingen, så är det tydligt, att häradenas och städernas valfunktion icke längre kan betraktas såsom ett blott fullgörande af ett kungligt uppdrag utan innebär ett vidtagande af åtgärd för realiserande under nya former af en ursprunglig rättighet — ett uppfattningssätt som får sitt eklatanta uttryck i det slutliga aflysandet af konungens självtagna men nu principvidriga rätt att till riksdag kalla, hvilka han behagade.

Då sålunda den valde fullmäktigen i och genom sin person föreställer valkretsen själf och till riksdagen, så att säga, medförer dess politiska behörighet, så följer däraf, att han uteslutande talar och svarar för »sin orts hemmavarande medbröder». Hans underskrift å riksdagsbeslutet betyder valkretsens anslutning till och medansvar för dess innehåll, alldeles som när i gammal tid lagen blifvit lyst och godkänd å vederbörande ting [3].

---

[1] Jfr. härmed Geijers yttrande i »Trenne föreläsningar» 1844: »Ännu i Karl IX:s tid ansågo sig rikets ständer blott vara *samlade* provinsialständer, såsom synes af deras förslag till Karl på Söderköpings riksdag 1595: att alla punkter först inför hvart landskaps inbyggare borde föredragas och sedan fullmäktige därifrån skickas till riksdagen, nämligen biskopen med några af prästerskapet, sex af adeln, sex af krigsfolket, några af borgerskapet och sex af menige man med deras lands insegel» (s. 108.)

[2] Jfr Hildebrand a. a. s. 386.

[3] Teorien om de gamla tingens uppbevarade rätt leder ju ytterst till ett liberum veto för den enskilda valkretsen, som praktiken naturligtvis måste förkasta. Öfverhufvud är emellertid begreppet om pluralitetens förpliktande kraft någonting för äldre tiders åskådning främmande; och när sent omsider åt pluraliteten officiellt förlänats utslagsgifvande karaktär, så går den gamla åskådningen igen, ity att åtminstone det yttre skenet af enhällighet upprätthålles genom krafvet på att riksdagsbeslutet skall af hvarje riksdagsman underskrifvas

Just dessa underskrifter å riksdagsbeslutet synas verkligen afspegla en riksdagsmannakår med kumulerad rösträtt efter antalet valkretsar Under hvarje bondenamn står alltid utsatt, hvilka valkretsar han representerar. Tillhöra dessa olika län, förekommer vanligen namnet på mer än ett ställe. Länen ha sin traditionella plats:

Uppsala, Stockholms, Skaraborgs, Kronobergs, Jönköpings, Västmanlands, Östergötlands, Södermanlands, Älfsborgs, Kalmar, Kopparbergs,

Men med uppfattningen af valkretsarnas ursprungliga rätt såsom utgångspunkt kommer man ovillkorligen därhän, att man nödgas tillerkänna en riksdagsfullmäktig, om hvilken flera valkretsar förenat sig, lika många röster i ståndet, som antalet af de menigheter, hvilka åt honom lämnat fullmakt att utöfva dem tillkommande stämma [1].

Men emot de praktiska konsekvenserna af en dylik uppfattning har redan frihetstiden på mångahanda sätt *reagerat:* genom bestämmelserna om den lika rösträtten i ståndsplena och om skydd för riksdagsfullmäktigen gentemot de hemmavarande medbröderna och principalerna», genom förkastelsedomen öfver principalatsanspråken m. m. Och genom sitt fastslående af att riksens ständer äro svenska folkets representanter, som vid utöfningen af sitt riksdagsmannakall icke kunna bindas af några föreskrifter utom rikets

---

Örebro, Karlstads, Gäfleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens, Norrbottens, Gottlands, Malmöhus, Kristianstads, Blekinge, Hallands, Göteborgs och Bohus län).

Om en riksdagsman i borgareståndet representerar mer än en stad, upprepas hans namn å hvarje stads öfliga plats. Detta ännu grundlagsbjudna underskrifvande kvarstår som ett minne från den tid, då härigenom hvarje representerad samhällsfaktor indrogs i den allmänna solidariteten för beslutet och hvarje landsändes samtycke beseglades. Krångel vid riksdagsbeslutets underskrifvande, där det någon gång uppstod, betraktades såsom något högst otillbörligt. Ännu efter 1809 kunde sådant inträffa. Vid en fullmäktigs utvoterande (diskvalifikation ur bondeståndet på riksdagen 1812 anfördes bl. a. äfven, att han vid föregående riksdag vägrat underskrifva beslutet (17 april.)

Ibland har undertecknandet skett genom någon annan riksdagsman »enligt fullmakt», någon gång vid de sista ståndsriksdagarna saknas här och hvar ett namn, ehuru valkretsarna äro utsatta.

[1] Det är detta, trots allt, på bottnen kvarliggande åskådningssätt om valkretsens ursprungliga och oförytterliga, endast för viss tid eller rent af på behaglig tid delegerade, rättighet (= de gamla tingens beslutande myndighet?) som då och då sänder bubblor upp till ytan i form af frågor om »principalat» och fullmaktsannullering, »licentierande».

Ideligen skymtar det i olika former fram hos bondeståndet: då man vill komma ifrån en obehaglig sak eller då man vill ge eftertryck åt ett memorial, hänvisar man till sina hemmavarande medbröders förbud eller åläggande (Bd 1800 s. 25; 1809 I s. 60, IV s. 630). Vid 1720 års riksdag hade de flesta i prästeståndet, tre i borgareståndet och 19 bönder »inskränkande fullmakt« (Browallius, a. a. s. 68 not 2). Jfr J. E. Nilsson, Riksdagsmannavalen i Landskrona och Helsingborg under frihetstiden, i fråga om riksdagsfullmäktiges flitiga korrespondens med sina »principaler» och om deras räkenskap för skötseln af »denna sin antagna syssla» (s. 9, 15, 54 m. fl. st.); samt M. G. Schybergson, Riksdagsmannavalen i Åbo under frihetstiden, som lämnar bevis på »den seghet, hvarmed man vidhöll det gamla uppfattningssättet, att riksdagsmännen framför allt ägde att bevaka enskilda korporationers intressen» (s. 55). G. V. Vessberg har ytterligare belägg i dessa frågor (Stockholms stads riksdagsmannaval under frihetstiden s. 9 och 21; Om svenska riksdagen 1772—1899 s. 29 och 118)

Märk slutligen § 9 i RO 1723, där det i *formuläret till riksdagsfullmakt* bl. a. heter: »För öfrigt skal N. N. sig ombeflita att til et rättvist slut befordra de angelägenheter, som honom i synnerhet på (mina/våra) vägnar anförtrodde blifwa».

grundlagar, har RO 1810 — åtminstone officiellt — afklippt alla förbindelser med tidigare primitiva representationsbegrepp [1].

Efter att sålunda ha fäst uppmärksamheten på de företeelser i den svenska representationens historia, på hvilka ett antagande af en omröstning efter antalet representerade valkretsar skulle tänkas grunda sig, vända vi oss till den egentligen föresatta uppgiften nämligen en undersökning af det kumulerade mandatets uppkomst samt af dess historia enligt lag och praxis under den senare ståndstiden, speciellt 1800-talet.

Det var ingen ringa börda, som lades på det svenska folkets axlar, när K. Maj:t och kronan allt oftare, i mån af riksenhetens fullbordan och en därefter lämpad riksstyrelses framväxt, gjorde anspråk på att representative män af olika yrkesgrupper och landsändar skulle komma samman med konungen och hans närmaste medhjälpare till rådplägning om »riksens tarf och angelägenhet». En lång och farlig resa, om hvars besvärligheter våra dagars folkombud säkerligen ha ganska svårt att göra sig en riktig föreställning, för dem, som utsågos att »draga till herredag»; en nog så dryg ekonomisk uppoffring af de hemmavarande för de utskickades underhåll [2] i en tid, då det svenska folket »var i så stor nödtorft«, att t. o. m. adeln klagade öfver att »hos mesta parten finnes stor oförmögenhet och de för den skull icke kunna någon synnerlig förtäring hålla och utstå» [3].

Ur svenska folkets synpunkt har alltså riksdagen börjat som ett statsonus, hvilket man nog länge ansåg tämligen ringa uppvägas af förmånen att vid riksmöte kunna framställa sina besvär och se till, att ej medstånden och kronan vräkte någon ny börda på ens axlar. Man hör oftare ständerna försäkra sig om att de ej skola blifva betungade med för många »herredagar», än knota öfver att de ej togos till råds. Det må bero på tycke och smak, huruvida man skall beteckna Arboga riksdag 1435 eller den i Västerås 1544 såsom vårt »modellparlament», men hvad som här i detta sammanhang bör ihågkommas är det förhållandet, att från

[1] I detta sammanhang torde också böra omnämnas, hurusom redan den interimistiska RHO 1720 äfven presenterar följande mot primitivt åskådningssätt reagerande stadgande: »Och som ett votum bör af röstäganden sielf eller af dess Fullmäcktig uti Riddarhuset, medan sielfva voteringen öfver samma ärende påstår, ock ey dessemellan ingifvas, så kunna de meningar eller underskrifter, som utom Riddarhuset förskaffas, ey hafva kraft af votis» (14:de mom.) Och från gustavianska tiden finnas exempel på att ståndsplenum vägrat frånvarande ledamot att utöfva rösträtt, VESSBERG, a. a. s. 65 o. 109.

[2] Regeringen lämnade stundom bidrag till underhållet åt de ofrälse, och adeln åtnjöt friskjuts intill 1640 (HILDEBRAND a. a. s. 373).

[3] Ur adelns petition 1602 om att blifva kallad i ringare antal till riksdag. Karl IX, som ofta gjorde anspråk på både att de skulle komma och att de skulle vara »stofferade som sig bör», svarade, att »hvar the mindre klädde på theras hustrur och mera uppå sig, så hade the bättre råd att draga till herredagar och vore riket till mera ära» (SVEDELIUS, Representationsreformens historia, s. 8).

det allmänt riksmöte första gången hållits, dröjde det nära 200 år, innan riksens ständer fingo sin första riksdagsordning, och 200 år eller mer, innan riksdagen blef en normal institution.

Det är den svenska kronan, som uppammat den svenska riksdagen sig till »medledamot och stöd». Att hålla riksdag blef en mera tidsenlig och praktisk form för kronan att sätta rikssolidariteten bakom sina åtgärder och planer än de successiva förhandlingarna med landsortsmötena. Det var ock uteslutande statsintresset, som blef bestämmande både för riksdagens sammansättning och frekvensen af riksmöten. Men folkets syn på saken kan dock ej alldeles lämnas utan afseende. När kronan, ända till efter midtten af 1600-talet, låter andra former för kontakten med rikets ständer »konkurrera» med den allmänna riksdagen, så är det visserligen i främsta rummet för att lättare kunna drifva sin vilja igenom eller tillförsäkra sig större tystlåtenhet i ömtåliga saker [1]. Men denna statspraxis torde också böra betraktas såsom en sträfvan att tillmötesgå de gamla yrkandena om att ständerna ej måtte bli för mycket betungade med riksdagar [2].

Och folkets önskemål vore nog i själ och hjärta desamma under hela 1600-talet. När vid 1660, sedan dels utskotts- och provinsialmötena hunnit missbrukas, dels riksens ständer mognat till både i visdom och själfmedvetenhet, nämnda folkrepresentativa miniatyrer aflysas och bestämda riksdagsperioder införas, så ligger häri visserligen framför allt ett uttryck för en ny tids åskådning af riksdagens ställning: riksdagen såsom en själfständig, kontrollerande faktor och representationsuppgiften såsom en rättighet, ej blott ett statsonus. Men det kan dock åtminstone ifrågasättas, om denna åskådning redan vid den tiden från adel och prästerskap gått djupare ned än till hufvudstadens borgare. Det provinsiella borgerskapet och häradenas allmoge sågo nog saken i åtskilligt på det gamla sättet: icke från den politiskt principiella sidan utan från den ekonomiska: riksdag *blott* hvart tredje år.

Under sådana förhållanden är det förklarligt, hvarför till riksdag aldrig infunnit sig ett så stort antal, som i följd af sedvänja eller lagbud blifvit efterskrifvet. För ofrälsets vidkommande förenade man sig, ett par kontrakt, ett par tre städer, några härad, om samma ombud; och särskildt ha vissa härad, för det mesta eller alltid, genom tiderna förenat sig om en gemensam fullmäktig [3].

---

[1] Man blef af med bönderna på utskottsmöte, »de där litet förstånd hafva in politicis». På mötet i Västerås 1639 var man af äfven med borgarna, »såsom de där ej kunde tiga» (Hildebrand a. a. s. 371).

[2] För de högre stånden, särskildt adeln, torde systemet med utskottsmöten beredt afsevärd lättnad, liksom systemet med provinsialmöten för de lägre.

[3] 1664 medgaf regeringen formligen, att »de härad, hvarutinnan intet så många krono- och skattebönder finnas, kunde jämka och sätta sig tillhopa med hvarandra, uppå det de några tillsamman må sin herredagsman desto bättre kunna uppehålla» (Res. på allmogens besvär, Stiernman 2, s. 1478).

Med ständerväldets inträde är ju riksdagens hela ställning och uppgift en annan mot förut. »Det privata samhället« har satt sig i besittning af det publika och den opartiske representanten för statsidén, konungen, skjutits åt sidan, hvadan något regeringens prerogativ att i representativt hänseende upptaga eller kvarlåta icke längre kan tolereras af riksens ständer.

Ståndsvis yttrar sig denna ständernas självkänsla och maktmedvetenhet först och främst såsom exklusivitet, omsorg om »våndens renhet». Ty representation är nu en politisk och ekonomisk fördel och rättighet, som bör tillkomma »rätta ständer», dem och inga andra.

En annan följd af den nya ställningen är ståndens månhet om numerärens vidmakthållande. Nu kommo för de ofrälse stånd, som togo någon del i ständerväldet, inskränkningar i föreningsfriheten. Det blef af vikt, och alltmer i mån af utskottsväsendets tillväxt, att präste- och borgarstånden ej voro för fåtaliga. Mot denna risk garderade sig prästeståndet 1727 genom fixering af minimum och proportionell fördelning af antalet på de olika stiften [1]. Mot samma fatalitet hade borgareståndet försäkrats redan genom RO 1723, som bjöd, att endast småstäderna, högst tre, skulle äga »sammansätta sig» om gemensam fullmäktig [2]. Dessa stånd ägde också att bestämma vite för uraktlåtenhet att ställa fullmäktig.

Hvad bondeståndet angår, så gjordes ej här några inskränkningar i den urminnes praxis [3]. Att den personal, som behöfdes för att bestrida den formella delaktighet i riksdagsarbetet, hvilken det härskande ämbetsmannaväldet ansåg taktiskt klokt att medgifva bondeståndet, vederbörligen rekryterades, därför sörjde utan vidare urgamla traditioner och kifvande bygdeintressen [4].

Det gustavianska »principatet» [5] satte åter riksdagen under förmyndare men lät i afseende å ofrälsets representationsrätt »bero vid den förra vanligheten«. Och hvad särskildt bondeståndet rörer, så bidrog den beredvillighet och omsorg, hvarmed dess medlemmar från »allerhögsta ort» regalerades, ej mindre att bibehålla dem vid ett nödigt antal än vid det nödiga goda humör.

---

[1] Annars hette det i RO 1723: »Der Presterskapet i flere Probsterier åsämjas om en Fullmäcktig, står det dem fritt».

[2] »Är det så, at twå eller högst tre af de minste Städerne wilja sammansätta sig om en Fullmäcktig, det måge de giöra».

[3] Det hette i RO § 7: Wilja flera Härader sammansätta sig om en Fullmächtig, det står i deras frihet». I den politiska jargongen användes äfven termerna »interessera med» och »konjugera sig» om riksdagsfullmäktig (J. E. Nilsson, a. a. s. 10 och 59).

[4] Den statistroll, de frihetstida grundlagsfäderna ansågo böra tilldelas bondeståndet, skymtar rätt väl fram i Per Ribbings yttrande 1719, att arfprinsen Fredriks upphöjande på tronen icke anginge bönderna, liksom i Conrad Ribbings uttalande i sekreta utskottet, att bondeståndet »uti arcanis reipublicæ et œconomicis intet bör hafva något votum» (Bowallius, a. a. s. 53).

[5] Kjellén, Statsformernas naturliga system, i Förhandlingar vid svenska filolog- och historikermötet i Göteborg 19—21 aug. 1912, s. 161.

Till 1809 års riksdag kallades enligt den dittills gällande ordningen, och denna vår andra «konstituerande nationalförsamling» bibehöll i RO 1810 för ståndssammansättningens vidkommande i allt väsentligt arfvet från 1700-talet. Äfven den invanda rätten för valkretsar att sammansätta sig om gemensam riksdagsman, ehuru annars RO:s § 1 proklamerade den moderna representationsteorien: »Riksens ständer äro svenska folkets representanter«[1], med hvilken princip det kumulerade mandatet svårligen låter förena sig. Bibehållandet af den äfvenledes principiellt oriktiga skyldigheten för valkretsarna att själfva underhålla sina riksdagsmän drog detta med sig; dessutom skulle bondeståndet för sin del med föreningsrättens borttagande ha blifvit en alltför talrik församling.

För prästeståndet var antalet kyrkoherdar från hvart stift fixeradt, att väljas »på sätt dess prästersksp inom sig öfverenskommer»; hvarjämte komministrarna i hvart stift och i Stockholm voro »berättigade» att, om de åstundade det, inom sig välja en fullmäktig (RO § 13).

Beträffande borgareståndet hette det i RO § 14: »Alla städer af de tvenne högsta klasserna vare förbundne att sända minst en fullmäktig; men af de öfriga kunna två, högst tre, där dem så godt synes, förena sig om en person, hvilken dock måste vara till riksdagsman vald för den stad, där han själf magistratsperson eller borgare är». Den gamla föreningsfriheten med dess gamla inskränkning från 1700-talet går alltså här igen, denna senare dock skärpt genom ett visst »bostadsband». Systemet fortfar ända till 1866, med några modifikationer, hufvudsakligen i samband med gjorda utökningar af borgarståndets valmanskår.

Hvad så till slut bondeståndet angår, var föreningsfriheten här såsom förut utan all inskränkning. I RO § 15 hette det helt enkelt: Allmogen i hvart härad välje efter hemmantalet till riksdagsman af bondeståndet en, inom häradet boende och besuten, krono-, kronoskatte-, eller frälseskattehemmansägare, hvilken icke tillförene hört till annat riksstånd eller någon ordinarie beställning i rikets tjänst innehaft. Vilja flera härad förena sig om en fullmäktig, vare sådant dem obetagit» [2].

Emellertid hade konstitutionsutskottet i sitt svar på den allmänna återremissen af förslaget till ny RO gjort det tillägget i § 15, att endast »härad inom samma län» ägde förena sig (mem. 11. bil.); detta, såvidt protokollet vet, utan att någon inom stånden

---

[1] KU hade i sitt memorial af den 5 aug. 1809 ytterligare pointerat detta. Hvarje riksdagsman, hette det, vore förpliktad att »bevaka det nationala intresset samt endast i förening därmed och såsom därat härflytande söka befrämja de för hvarje ort, menighet och korporation mera enskilda fördelar».

[2] Annars gällde nu, att äfven härad, som försummade att ställa fullmäktig, var »förfallet till det vite, ståndet pröfvar skäligt utsätta och som svara kan mot den omkostnad, som ett annat och jämlikt härad på sin riksdagsman göra måste» (RO § 16).

gifvit anledning därtill. Inskränkningen, som alltså först senare blifvit påtänkt, ehuru annars praxis under 1700-talet i allmänhet varit i enlighet därmed, gaf i bondeståndet upphof till någon diskussion [1].

JOHAN MAGNUS WESSING från Västmanlands län, som yrkade tilläggets strykande, kunde icke finna någon våda i att »en fullmäktig jämväl skulle bevaka andras rätt än deras, som bo inom länet»! Såsom ett exempel på olägenheter, som däremot kunde följa af den föreslagna inskränkningen anförde han, att Fellingsbro socken, som med ena hälften låge i Närke och med den andra i Västmanland, skulle tvingas att ställa två fullmäktige, »hvaraf enda följden blefve en ökad kostnad»!

JON JONSSON från »Blekingen» åter ansåg bestämmelsen nyttig. En fullmäktig kunde icke så noga känna vidt skilda orter, att han som sig borde kunde bevaka deras väl. Tillräcklig frihet och möjlighet till besparing vore i alla fall lämnad åt häradet.

»Men härvid förmärktes», säger protokollet, »att ståndet i allmänhet biföll WESSINGS tanka, att sådant utan all föreskrift i Riksdags-Ordningen borde på de väljande ankomma». Talmannens förslag i enlighet härmed blef också bifallet »allmänt med ett länge fortsatt ja».

Det gemensamma »riksens ständers jämkningsutskott», som särskildt tillsattes för att förena de stridiga meningarna i afseende å RO:s detaljer, följde bondeståndets nu uttalade önskan, och därvid förblef det [2].

När denna fråga, efter ett par decennier, åter dyker upp, så sker det egentligen blott genom en enda persons förskyllan och värdighet, nämligen ANDERS DANIELSSONS. I hans bygder hade föreningsfriheten verkligen ledt till uppseendeväckande missbruk, medan den annars i de flesta landsändar hållit sig inom rimliga gränser. Till riksdagen 1828—30 kom Anders Danielsson, som redan förut plägat kumulera en hel del mandat, såsom fullmäktig för 21 härad [3]. Ett sådant fenomen, uppenbarligen emot grundlagens anda och mening, kunde ej annat än framkalla en hälsosam reaktion, liksom det ju gaf nya argument i händerna åt de principiella motståndarna till den obegränsade föreningsfriheten.

F. d. talmannen LARS OLSSON från Göteborgs och Bohus län och NILS INSULIN från Stockholms län framställde nu genom särskilda memorial i KU de olägenheter och missförhållanden, som uppstått däraf, att intet visst maximum vore bestämdt för härads förening om riksdagsfullmäktig. Den förre anförde, att saken skulle dels bli »vådlig för nationen», genom det att för stor makt lades i några få personers händer, dels göra rikets ständers utskott inaktiva, i saknad af tillräckligt antal ledamöter från bondeståndet,

---

[1] IV s. 188—90.
[2] Bd V s. 302.
[3] Han representerade 1815 : 6 härad, 1817—18 : 5 och 1823 : 9.

dels äfven förvandla riksdagsmannakallet från ett medborgerligt förtroende till «en närings-eller industrigren». Han yrkade, att man skulle fastslå antingen det maximun af härad, tillhörande samma län, eller det maximum af hemman, som finge förena sig, eller också det minimum af riksdagsmän, som skulle ställas för hvarje län.

Insulin föreslog, att högst 4 härad skulle äga förena sig[1].

KU, som ej i allo delade dessa åsikter »och minst den yttrade farhågan för eftertänkligare följder» — Anders Danielsson själf satt i KU! — trodde dock, att den obegränsade rätten härvidlag icke väl instämde vare sig med grundlagens mening, ståndets värdighet eller rikets gagn. Det syntes KU af mycken vikt, att i ett konstitutionellt land så vidsträckt, så till läge, folklynne, produktion och näringar omväxlande som Sverige, de valde representanterna måtte från skilda håll kunna «medtaga lokalkunskaper om tillgångar och behof samt till hemorterna återföra en förvärfvad kännedom af statens allmänna angelägenheter». Enligt RO § 31 skulle bevillningsutskottets ledamöter vara »från särskilda och, så vidt möjligt är, från alla rikets provinser»; och i fråga om allmänna besvärs- och ekonomiutskottet antyddes »denna afsikt genom ledamöternas antal och handläggningens föremål». Men detta ansåg KU ej alltid kunna iakttagas, ifall ej vissa gränser sattes för häradenas rätt att förena sig om gemensam fullmäktig.

Med ytterligare hänvisning till den begränsning, som redan gällde i borgareståndet, och under påpekande af att »hemmanens olikhet och länens mindre naturliga indelning» gjorde såväl förslaget om ett maximum af hemmantal som alternativet af ett minimum af riksdagsmän för hvarje län oantagligt, föreslog KU följande lydelse af andra punkten i RO § 15: »Flera härader, högst sju, må kunna förena sig om en fullmäktig, som dock bör vara vald till riksdagsman för det bland samma härader, inom hvilket han är boende och besuten».

Det af KU föreslagna maximum var beräknadt »efter det största inom en och samma domsaga nu innefattade härader». Den nya formuleringen i fråga om bostadsbandet framställdes såsom en analogi till den för borgareståndet gällande ordningen och motiverades ytterligare därmed, att »det troligen redan underförstådda villkor» för att samme person skulle kunna mottaga flera mandat vore, att han blifvit af sina häradsbor »behörigen kvalificerad medelst val[2]».

Det är anmärkningsvärdt, att man här, för första gången, möter en bestämd sträfvan att göra domsagan till den territoriella grundvalen för representationen i bondeståndet. Och det måste

---

[1] KU mem 22.

[2] Jfr praxis, se nedan s. 17.

erkännas, att den tillämnade regeln verkligen utgjorde den rätta induktionen af mångenstädes rådande praxis [1].

KU:s förslag fick sin tillbörliga granskning både ur principiella och praktiska synpunkter. Närmast är det af intresse att höra hvad bondeståndet hade för syn på saken. Majoritetens mening utvecklades här af BENGT NILSSON från Örebro län. Det vore nödvändigt att sätta en gräns för häradenas förening om fullmäktig. Men den som KU bestämt vore »ingen säker gräns». Tillätes 7 härad förena sig, skulle antalet riksdagsmän i bondeståndet kunna nedsjunka till den grad, att det ej vore tillräckligt för utskottsbesättningen; hvarförutom det vore orimligt, att den största och mest betungade samhällsklassen skulle representeras af en fåtaligare kammare än de öfriga. Från Blekinge med blott 4 härad och Gottland med 2 skulle kanske icke komma någon representant, hvilket vore emot grundlagens mening. »Å tidens längd och kanske innan nästa 20 år» skulle nämligen föreningsrätten bli begagnad öfver hela riket. Anledning att befara en dylik utgång hade man dels af att »värdigheten med riksdagsmannakallet» syntes vara i fallande, dels af att allmogen börjat ledsna vid »de täta och framför allt långa riksdagarna såsom för allmogen medförande dryga riksdagsmannaarvoden, stundom tillökning i andra bördor», och efter hvad många trodde sig finna, »en splittring i sinnesstämningen både inbördes samt emellan representanterna och regeringen», med hvilken åtminstone allmogen i Närkes bygder önskade sig »en hjärtlig öfverensstämmelse». Vidare kunde det finnas kandidater, som på ena eller andra sättet »tillvägabragte föreningar för att bereda sig ett högre arvode och ett måhända förmodadt större anseende», liksom valförrättare kunde förekomma, hvilka »förtalande eller klingande skäl läto bekväma sig att understödja spekulanten i röstvärfning». Föreningsrätten borde ej få sträcka sig utöfver domsagans gränser. Domsagornas antal utgjorde 91; och detta vore det minsta antal, till hvilket bondeståndet, »som nu med nästan hvarje riksdag förminskat sig», borde få inskränkas. Härad, som själft utgjorde en domsaga, finge under sådana förhållanden visserligen ej någon föreningsrätt, men det hade ej mera »oskäl med sig» än regeln, att endast de mindre städerna fingo förena sig.

LARS NILSSON från Norrbottens län påpekade, att i hans hemort funnos endast 3 härad på 18 kvadratmil; finge 7 förena sig, kunde här ett betäckligt missförhållande uppstå.

JOHAN BENGTSSON från Västernorrlands län hade i KU föreslagit 5 härad såsom maximum, men då domsagor funnes med ända till 7 härad, hade man ej velat beröfva någon domsagas valmän rätten att ha gemensam riksdagsman. PETER ANDERSSON från

[1] Det var till denna somligstädes urgamla praxis, som man längre fram anknöt, då domsagan i princip blef valkretsen för landsbygdens representation uti den De-Geerska riksdagens andra kammare.

Hallands län befarade, att det med gällande system kunde inträffa något sådant som för tillfället i borgarståndet, där ingen representant funnes för de halländska städerna

Andra såsom JOHAN JAKOB RUTBERG från Norrbottens län önskade bibehålla status quo, enär dittills ingen olägenhet uppstått. Och NILS MÅNSSON från Malmöhus län — såsom »Skumparps» parlamentariska namn lydde — varnade för att bestämma föreningsrätten inom alltför trånga gränser. Om det inträffade, »att de fleste hemman eller många äro af frälsenatur eller i frälsemannahand och således icke deltaga i underhållet, så skulle desse kostnader falla sig alltför dyra och kännbara för de öfriga betalande hemmanen» [1]. En af motionärerna, Insulin, instämde med Nils Månsson, liksom åtskilliga Skånerepresentanter, bland dem PETER JÖNSSON från Kristianstads län, som lämnade den intressanta upplysningen, att tvenne af de tre härad han representerade, icke tillsammans hade mer än 36 betalande hemman; hvartill nyssnämnde Johan Bengtsson genmälte, att KU gjort sig underrättadt om att ingen riksdagsman från Skåne representerade mer än en domsaga.

Bengt Nilssons yrkande antogs med 75 röster mot 21 såsom bondeståndets »gemensamma tanke» [2]. Här, liksom i prästeståndet, uttalades dessutom önskvärdheten af att grundlagsmomentet förtydligades därhän, att allt tvifvel undanröjdes om tingslagets likställighet i representativt hänseende med häradet.

På riddarhuset framfördes i hufvudfrågan ungefär samma resonemang som Bengt Nilssons genom hofkansleren DAVID VON SCHULZENHEIM. Om sammansättningar af 10 till 20 eller ännu flera härad om en fullmäktig inginges öfver hela riket, blefve i förhållande till den öfriga ståndspersonalen »en nog utvidgad verkningsförmåga» öfverlämnad åt dessa få fullmäktige. Kanske skulle till slut hela Sveriges allmoge kunna komma att representeras »endast af några få eller möjligtvis af blott ett enda ombud». KU:s korrektiv vore ej fullt ändamålsenligt. Bondeståndet kunde ändå nedgå till 46 ledamöter, under det att utskotten kräfde 58; och det vore orätt att påtvinga någon riksdagsman flera utskottsplatser. Yrkade på domsagan som maximivalkrets.

Diskussionen kom emellertid här att mest röra sig om det föreslagna bostadsbandet och därmed samstående frågor. Det var den liberala falangen, som härvid inledde en nog så hetsig batalj.

GUSTAF HIERTA befarade bland andra olägenheter den, att man i följd af bostadsbandet skulle kunna förhindra en person att bli riksdagsman, bara man kunde utesluta honom vid valet i hans egel härad; förslaget innebure alltså ett försök att inskränka

---

[1] Erinrade i ett senare anförande om att bondeståndet just nyss förut förkastat förslaget om frälsehemmansägares representation.

[2] Bd VI : 25—36.

valmännens frihet och ge »makten friare spelrum». WOLRATH THAM och CARL HENRIK ANCKARSWÄRD instämde.

I ett senare anförande anslog HIERTA äfven en partipolitisk sträng. Frisinnade härad förenade sig om utmärkta och kända personer, under det att kanske motsidan till riksdagen skickade upp eller toge redan i Stockholm vistande — en för hvarje härad, »ofta mera aflönad af andra än af sina kommittenter». Då röstberäkningen inom ståndet skedde »efter personalen och ej efter antalet af härader», som man representerade, förlorade den frisinnade sidan därigenom sin kraft, och »godtyckets öfvermakt» stode kvar. Det skulle bli ett olyckligt resultat, om en frisinnad allmoge i 20 à 30 härad skulle slå sig ihop i sina val men däremot »en liknöjd och okunnig allmoge valde en hop svage och vanmäktige ombud.» Dessa senare jämställde talaren med representanterna för de engelska »Rotten Boroughs»[1]. Det hade talats om möjliga intriger i framtiden; obekant vore nog icke, att sådant i smått redan ägt rum: 1823 valdes för 13 härad en och samma person men ej för det, där han bodde; han måste flytta från detta härad till ett annat, där han äfven hade egendom, för att kunna som riksdagsman godkännas[2]. »Det skulle förundra mig», sade Hierta om detta förhållande och dess anledningar vore den värde ledamoten (VON SCHULZENHEIM) okände.». Att i fråga om städernas föreningsrätt bostadsband gällde, vore i sin ordning, enär borgareståndets organisation grundade sig på städernas »behof af skydd för ett samhällstillstånd inom sig, som innebär korporations- och skråsystemets bibehållande». Yrkade det nya bostadsbandets slopande.

Friherre JACOB CEDERSTRÖM fann Hiertas förslag onödigt. Det fölle af sig självt, att de som förenade sig, skulle välja en person inom sig. Det härad, som ej ville förena sig med de andra om en person, som det bäst borde känna, måtte ej kunna åläggas att ha förtroende just för den personen. Hvad de förmenta intrigerna anginge, så fordrade han bevis eller ock, att yttrandet därom skulle anses obehörigt — hänvisande till RF § 112. Han understöddes af grefve AF WETTERSTEDT, som antydde möjligheten utaf, att alla dessa föreningar, som vore »stämplade med uttrycket af ett allmänt förtroende», lika mycket hade sin grund i intriger, som andra val kunde hafva det.

PEHR GUSTAF CEDERSCHJÖLD kunde ej finna den föreslagna grundlagsändringen „högst nödig», då man hade en urminnes praxis, som ej visat några menliga följder: i trots af den obegrän-

---

[1] En rätt haltande jämförelse, då åtskilliga berömda statsmän haft en sådan valkrets till sitt första språngbräde.

[2] Anders Danielsson valdes detta år ej för sin hemort, Ås härad, utan i J. G. RICHERTS domsaga. Landshöfding EHRENBORG skrifver om valet, att han själf för sin del varit »konstitutionsmässigt passiv,» men antyder också, att detsamma icke kunde sägas om »hela landshöfdingeämbetet» Biogr. lexikon).

sade föreningsfriheten utgjordes bondeståndet för tillfället af 120 ledamöter. Den vore ej heller kanske så nyttig: mycket frälse funnes å en del håll; och obehagliga brytningar skulle uppstå, enär det gåfves flera härad i särskilda domsagor, t. ex. i Blekinge och Skåne, som från urminnes tider alltid syntes ha förenat sig om en person vid riksdagsmannaval. Han ville framkasta den frågan: skola valen förrättas såsom hittills inom hvarje härad särskildt, eller skola elektorerna från hela domsagan förena sig uti en enda elektorsförsamling och tillsammans välja en eller flera riksdagsmän? Bibehölles häradsvalen men med domsagan som öfvervalkrets, vore det nödvändigt att uttänja bostadsbandet intill domsagans gräns (= Hiertas yrkande). Småval i härad medförde samma olägenhet som bänkmansvalen och borde liksom dessa afskaffas. Det härad, som vore missnöjdt med en annars allmänt omfattad kandidat, kunde ju välja en annan och antingen underhålla honom självt eller söka få något annat härad med sig. Hemställde, att häradsvalen skulle afskaffas och att, med domsagan som yttersta krets, alla häradslektorerna skulle sammanträda till gemensam valförrättning. »Ju talrikare valförsamlingen är, desto klokare val bör den kunna göra, och desto mera kan man vara tryggad emot obehörigt inflytande på densamma.»

von Hartmansdorff angaf såsom grundlagens mening, att hvarje riksdagsman borde vara från den ort, hvars talan han förde, så att han kunde känna till densamma samt riket försäkrades om att ha ombud från alla håll. Full föreningsfrihet vore stridande emot denna grundsats. Domsagan borde utgöra normen, men frågan om bostadsbandet vore af mindre vikt.

Excellensen grefve Jacob de la Gardie förmenade, att man genom att normera föreningsfriheten efter domsageindelningen både skulle förebygga sådana öfverdrifter, som att härad från skilda län förenade sig, och grundlägga den sunda och naturliga föreningspraxis, genom hvilken bondeståndet äfven undginge att bli alltför stort.

I afseende på bostadsbandet ville några gå ännu längre än Hierta. Grefve David Frölich föreslog, att hvarje domsaga skulle genom allmänt sammanträde af alla elektorer, äga utse en eller flera riksdagsmän utan hänsyn till de valdes boningsort — alltså slopande af allt bostadsband.

Då det anmärktes att genom denna utsträckning af valfriheten kanske företrädesvis skulle komma att väljas personer, som voro ifrån Stockholmstrakten, modifierade Eberhard Munck af Rosenschiöld, som annars helst önskade borttagande af hvarje bostadsband, förslaget därhän, att valbarhetskretsen skulle sammanfalla med länet.

De sistnämnda förslagsställarna synas mest ha haft till ögonmärke att genom de yrkade bestämmelserna trygga »valens frihet». »Jag har mig väl bekant», yttrade den förre, »att vid val af representant i bondeståndet vanligen så tillgår, att häradshöfdingen

nästan alltid på förhand känner, hvilka personer som kunna eller vilja komma i fråga att blifva valde. Det händer således nu nästan alltid, då elektorerna samlas häradsvis, att domaren, om han så för godt finner, är i tillfälle att öfvertala dessa att välja samme riksdagsman, som i ett annat härad blifvit utsedd. Jag lämnar då åt enhvar att bedöma, huruvida icke valfriheten blir större, om elektorerna samlas på en gång, i stället för att deras opinion nu ofta blott är häradshöfdingens eller kronobetjäningens, som vet att göra sig gällande [1]». Och den senare anförde bl. a. såsom motivering för en relaxation af bostadsbandet, att en riksdagsman, som vid riksmöte eller i sin ort »beifrat vederbörande auktoriteters orättvisa och godtyckliga åtgärder, kunde hafva ådragit sig desse lätt på valen influerande ämbetsmäns ovilja eller åtminstone beredt deras tjänstvillighet uti att hindra en sådan riksdagsmans återväljande.»

Wolrath Tham, som fann Frölichs yrkande alltför genomgripande för att kunna inskjutas i en anmärkning till KU:s förslag, sade sig äga säkra anledningar till den förmodan, att domare icke brukade sammankalla elektorererna häradsvis utan alla på en gång. Så hade tillgått vid sista valet inom lagman Svalanders domsaga i Skaraborgs län. Kunde ej heller se något lagligt hinder för en sådan anordning, om elektorerna voro nöjda därmed. Vid nyssnämnda tillfälle valdes på en gång men häradsvis. Trodde för öfrigt icke, att domarne nu längre inverkade på valen.

Hartmansdorff föreslog den redaktion, som utan votering (med Frölichs reservation) antogs såsom adelns »gemensamma tanke»: »Vilja flera härader, hörande till samma domsaga, förena sig om en inom dess område boende fullmäktig, vare sådant dem obetaget» [2].

Både hos präster och borgare gick »ståndets gemensamma tanke» ut på att det vore »principmässigt», om domsagan gjordes till den representativa enheten [3]. Äfven där domsagan bestode af ett enda härad, vore folkmängden 10—30,000 (Wingård i prästeståndet). Både härad och tingslag vore egentligen en olämplig grundval: i Norrland kände man ej begreppet härad, endast tingslag; »mot» på Öland bestode af flera härad; Vadsbo härad i Västergötland och Örbyhus i Uppland innefattade 4 eller flera tingslag, och i Bohuslän funnes så små härad, att 4 tillsammans utgjorde ett tingslag (Anjou i prästeståndet). I Kopparbergs län vore tingslagen så olika, att ett hade 243, ett annat endast 19 hela hemman, och i fall efter KU:s förslag 7 härad af de högsta hemmantalen finge förenas, skulle riksdagsmannen där representera minst 7 gånger större hemmansvärde än den, som representerade

[1] Jfr broschyren »Försök till karakteristik af den svenska nationen och dess statsskick», förf. af Frölich, s. 66, där svåra gravamina af antydd art tillvitas landsstatens medlemmar.

[2] A 26 : 114—54.

[3] P V : 177—79; Bg III : 45—55.

de mindre. Hittills hade hvarje fögderi i Dalarne plägat välja en representant, och sällan hade förening ägt rum tvenne fögderier emellan, aldrig därutöfver (NORÉUS i borgareståndet).

I sitt svar på återremissen (mem. 33) yttrade KU inledningsvis, att »inskränkningsbestämmelsen af domsaga legat till grundidé för utskottets förra förslag, ehuru detta i tillämpningen mera generaliserades genom maximiberäkningen efter det största inom någon domsaga befintliga häradsantal». Hvad först anginge prästeoch bondeståndens önskan, att både härad och tingslag skulle i paragrafen nämnas, så hade härad ensamt icke hittills föranledt någon »misstolkning eller förvillelse»; för resten utgjordes valdistrikten äfven af skeppslag, mot, fögderier m. m., och dädanefter som tillförene måste under härad förstås »hvarje särskildt valdistrikt enligt gammal häfd i olika provinser». Emellertid hade utskottet funnit, att den undantagsfria bestämmelsen om minst en fullmäktig för hvar domsaga, som af alla stånden yrkats, på vissa håll kunde medföra för mycken rubbning i gammal häfd och för stor riksdagstunga. Det gåfves nämligen en och annan högst liten, af blott ett härad bestående domsaga, med ringa hemmantal samt få väljare och valbare, t. ex. Säfvedals (förbunden med justitieborgmästareämbetet i Göteborg); hvarförutom i framtiden förändrade indelningar kunde uppstå [1]. Utskottet föreslog därför en ny modifikation; § 15 skulle i vederbörande punkt hafva följande lydelse: »Vilja flera Härader, hörande till samma Domsaga förena sig om en, inom dennas område boende och besuten Fullmäktig, vare sådant dem obetaget. Skulle någon Domsaga innehålla färre än Etthundrade valberättigade hela hemman, må den kunna, med ett eller flera inom annan Domsaga belägna Härader, om gemensam Fullmäktig sig förena». Därjämte föreslogs i afseende å valproceduren följande stadgande: »Till förrättande af valen för alla Häraderna inom en Domsaga, skola Electorerne på samma dag och ställe sammanträda» [2].

Motiveringen för 100-hemmansgränsen var, att den motsvarade det lägsta antal, som syntes erforderligt för att bestrida en riksdagsmans »anständiga och tillräckliga aflöning». Förslaget förklarades nu hvilande, i de tre högre stånden utan vidare anmärkningar, i bondeståndet efter det Nils Månsson, som jämte en annan ståndsbroder reserverade sig, uttalat sin förkastelsedom öfver inskränkningen såsom alltför långt gående. [3]

---

[1] Saken var den, att det i bondeståndet fanns rätt många äfven bland majoriteten, som icke ville gå något vidare långt på inskränkningens väg; och »Skumpen» drog segt åt sitt håll.

[2] Härom yttrade KU (mem. 35): »Beslutet om väljande af samma riksdagsman från alla häraderna i en domsaga måste föregå valet på person, och öfverenskommelsen härom är svårligen verkställbar, så framt ej alla domsagans valmän på en gång samlas». Exempel på proceduren härvidlag lämnas i »Juridiskt Arkif» XIX s. 77. Besynnerligt förfarande 1859, Bd 1 s. 5—6. Ex. på att häradselektorer beslutit fullmakt in blanco för annat härads blifvande riksdagsman, 1862 Bd 1 s. 6.

[3] Bd 6 : 738.

Frågan hade hos de tre högre stånden grundligt skärskådats både ur principiella och praktiska synpunkter, medan bland bönderna hufvudsakligen praktiska ståndshänsyn gjorde sig gällande. Här var det mest fråga om huruvida man skulle rubba gammal god sedvänja på grund af ett och annat redan inträffadt eller i framtiden möjligen inträffande missbruk. Man gjorde det rätt ovilligt; och att öfverhufvud inskränkningen i föreningsfriheten kom att af bondeståndet redan vid denna riksdag godkännas, torde nog i ej ringa mån få skrifvas på räkningen af den opposition, som på mångahanda sätt då förmärktes mot Anders Danielsson.[1]

Hvad dennes egen ställning till frågan angår, så yttrade han vid denna riksdag icke ett ord under dess behandling i ståndet. Men oppositionen och antipatierna mot honom, såväl som förslaget om inskränkningen af det kumulerade mandatet, besvarade han efteråt på ett sätt, som säkerligen kan anses för honom karakteristiskt, på samma gång det utvisar hans utomordentliga reputation — han kom till 1834 års riksdag med ett större antal fullmakter (nu de 27) än någonsin, samlade från tre olika län.[2] Och nu deltog han i debatten vid frågans slutliga afgörande.

---

[1] En viss personlig misstämning yppade sig mer än en gång under den långa riksdagen mellan Danielsson och andra ledande bondemän, såsom Johan Olsson Longberg, talmannen, Lars Olsson, talmannen 1809—18, Jon Jonsson, Nils Strindlund m. fl.; åtskilliga nederlag hade han också att smälta — hvilket allt till den grad förbittrade hans lynne, att t. ex. hans oration till talmannen vid riksdagens slut blef en systematisk, om än indirekt, hudflängning, som väckte lifliga protester och motdemonstrationer i flera dagar. Longberg hade förut tillhört oppositionens främste, men var nu en af regeringens »pålitligaste» anhängare. — Å andra sidan hade äfven Danielsson haft sin »ancien régime», om än ståndssekreteraren Werlins under villig ed nedskrifna notis om att han gått honom tillhanda 1815 »mot extra kontant» icke behöfver tagas för kontant i den räckvidd, som vanligen skett. — Om Longberg — f. i Borås 1781, d. i Strömstad 1839, hemmansägare i Sörby i Gästrikland, riksdagsman sedan 1810, bankofullmäktig från 1812 — säger Crusenstolpe, att han som talman utöfvade »icke blott inflytande på men ett välde öfver en del af sina ståndsbröder, som stundom enskildt närmade sig omildheten af den råa styrkan»; och riksdagsfullmäktigen Jon Jonsson får samtidigt bl. a. det betyget, att han varit »en lefvande tafla af regeringens system allt ifrån 1809», och att om han visat en del inkonsekvenser i sitt uppträdande, så berodde det endast därpå, att regeringen varit inkonsekvent. (De närvarande s. 535—41).

[2] De 27 valkretsarna voro: 1) Kinne, Kinnefjärding, Skåning och Laske i Skaraborgs län; 2) *Väne*, *Bjärke*, Flundre, Ale, Vätle, *Mark*, *Veden*, *Bollebygd*, Ås, Gäsened, Kulling, Kind och Redväg, utgörande hela Västgötadelen af Älfsborgs län; 3) Säfvedal, Askim, Västra Hising, Östra Hising, *Inlands Södre*, Torpe och Fräkne, Tjörn, *Stångenäs* och *Kville* i Göteborgs och Bohus län. De med kursiv anmärkta äro nya kommittenter; de öfriga, jämte Östra och Västra Orust, företrädde han redan 1828.

Detta öfverskridande af länsgränsen är annars en rätt ovanlig företeelse i valkretsarnas föreningsväsende. Under perioden 1815—65 har det utom ifråga om Anders Danielsson — 1823, 1828 och 1834 — endast förekommit vid riksdagen 1817—18, då Tössbo och Vedbo i Dalsland förenade sig med Sörbygden, Stångenäs, Sotenäs och Tunge i Bohuslän om riksgäldsfullmäktigen Eric Swensson, och Karlskoga och Lekeberg i Örebro län sammansatte sig med Färnebo och Filipstads härad i Karlstads län

Hos adeln [1] och prästeståndet [2] bifölls det hvilande förslaget utan ett ord och i borgareståndet [3] utan votering efter ett par kortare anföranden af HAHN och HALLGREN. Den förre, en nykommen norrländing, ansåg den föreslagna ordningen alltför betungande för allmogen i den norra rikshalfvan och tillade, att saken »hos bondeståndet lärer hafva genomgått snarare genom en surprice än efter mogen öfverläggning», hvilket oförsiktiga yttrande naturligtvis renderade honom en liten farbroderlig reprimand — »att sådant tala synes vara mindre värdigt» — från en mera hemmastadd riksdagskollega (LEFFLER). Hallgren, som sade sig vara »sinnad att hos KU särskildt föreslå en mera bestämd redaktion», kritiserade under flera instämmanden det föreslagna hemmansmaximum. Detta maximum blef i bondeståndet ånyo föremål för angrepp, af dem som med Nils Månsson i Skumparp ville sätta det till 200 eller helst låta allt förblifva vid det ofarliga status quo.

Vice talmannen, den gamle JON JONSSON, som ju redan 1809 ifrat för en begränsning, tillstyrkte förslaget. Grundlagen menade förvisso, att hvarje härad skulle välja en egen representant; mindes en riksdagsman, som representerade blott 27 hemman. Andra yrkade bifall på den grund, att bondeståndet nyss biträdt förslaget om frälsehemmans representation. Debatten kom emellertid öfverhufvud att stå i Anders Danielssons tecken. NILS STRINDLUND från Ångermanland [4] tycktes con amore måla på väggen framtidsbilden af ett bondestånd, bestående af 15—30 personer. Det kunde visserligen vara nyttigt för en ort att till sin fullmäktig förvärfva någon äldre och erfaren man. Men utom att denne ej rätt väl kunde känna till alla möjliga vidt skilda orters behof, låge det missbruket nära till hands, »att då en person varder vald till fullmäktig i en domsaga och således kan komma ut med fullmäktigskap för bättre pris än någon annan för flere härader eller domsagor, han genom erbjudande att åtaga sig sådant uppdrag för ringa betalning, t. ex. 24 skilling om dagen, kan lyckas att förskaffa sig det för så många härader han vill, såvida desse sätta värde på att få en riksdagsman för godt pris» [5]. HANS JANSSON från Älfsborgs län, som hyllade status quo, ville inte tänka sig, att missaktningen för representationen gått så långt, att valet kunde

---

(JAKOB OLSSON), samt 1828, då nämnde Eric Swensson jämte Vedbo representerade Stångenäs, Sotenäs och Sörbygden. Jfr. VESSBERG, Svenska riksdagen 1772—1809, s. 26.

[1] 4 : 428

[2] 3 : 171

[3] I : 761—63

[4] »Moderatkonservativ», längre fram ledare för »regeringspartiet» i bondeståndet; född i Skedom 1792, död ibidem 1872, riksdagsman 1823—58.

[5] Det torde böra nämnas, att bondeståndet ibland gjorde uttalanden om arvodets storlek. Så t. ex. 1840, då man ansåg 3 rdr 16 sk. b:o (5 rdr riksgäld) utgöra minimum för »anständigt» underhåll. Men det blef mångenstädes utan verkan (G. FLORÈN, Tillkomsten av 1866 års RO, s. 87—91.).

»göras till föremål för entreprenader». Strindlund hade icke bort kasta en sådan skugga på folket. Valkretsars förening om gemensam riksdagsman borde man hellre anse »som en utmärkelse, ett bevis på förtroende, än som ett bemödande att få ett ombud för godt pris».

Så kom *Anders Danielsson* själf. Han yttrade sig »egentligen blott» för att förklara sin förnöjelse däröfver, att han ensam vållat detta förslag, »därigenom att det icke kunnat lämnas utan anmärkning», att han genom ett allmänt förtroende varit ombud för ett större antal härad, än eljest varit vanligt. Huru han motsvarat detta förtroende, därom kunde kamrater och kommittenter vittna, liksom om huruvida han rest omkring och bjudit ut sig. För sin del kunde han ej alls gilla principen i föreningsfriheten, då ej någon garanti funnes mot att bondeståndet kunde blifva för litet, men trodde dock, att »folkets uppmärksamhet på vikten af af riksdagsmannavalen» beredde säkerhet. Antalet hade vid förra riksdagen varit 117 och vore vid den pågående 106. »Upplysningsvis får jag tillägga», fortfor Danielsson, »att mina kommittenter betala mig så hederligt i riksdagsmannaarvode, att Strindlund själf må däröfver förundra sig; då nämligen detta uppgår till 6, 8 à 9 rdr för hvarje hemman i vissa härader, kan detta tjäna till bevis, att jag själf icke förskaffat mig fullmäktigskapet genom något beting om en ringare betalning därföre» [1].

Strindlund replikerade spetsigt nog. Han ville ej förlänga diskussionen »för att slippa ytterligare anledningar till förundran»; men han ville bestrida, att han syftat på någon viss person, på det framfarna hade han ej tänkt, utan på hvad som skulle kunna inträffa. »Jag bifaller utan förskräckelse, och förundrar mig icke, om någon skulle vara därmed mindre nöjd».

Ofvanpå det hela lade så Nils Månsson sitt vanliga fridsstiftande ord. Det funnes nog blott få personer, som kunde förtjäna samma förtroende som Anders Danielsson, och det vore således ej att befara, det bondeståndet skulle bli för litet. Hvarefter förslaget biFölls med 54 röster mot 36 [2].

Gå vi så till en närmare utredning af huru bondeståndets representation i praxis gestaltat sig, så erinra vi oss först från debatterna i frågan, att valkretsarna aldrig begagnat sin föreningsfrihet i sådan utsträckning, att bondeståndet vid någon riksdag fått för liten personal. Bondeståndet skulle kunnat svälla ut till en riksdagskammare på öfver 320 personer, men det har oftast blott mobiliserat ungefär en tredjedel eller något mera sin potentiella stridsberedskap. Och då detta varit ur parlamentarisk-teknisk

[1] »Det uppgafs», enligt Chr. Naumann, att Danielsson haft 2 rdr b:o om dagen för hvart härad, alltså 54 rdr b:o inalles som dagsarvode. Men så höll han också »ett ordentligt kansli» af handsekreterare och biträden.
[2] Bd 3 : 518–24.

synpunkt tillräckligt, har obenägenheten för ökade riksdagskostnader förmått öfvervinna alla frestelser till uppställande af en större styrka. Detta medlemsantal betyder ju, att det bakom hvarje fullmäktig stod i medeltal tre valkretsar. Men en ingående undersökning visar, att medeltalet härvidlag som vanligen annars ger en skef föreställning om verkligheten. Företagen detaljutredning har lämnat det resultat, som utvisas af följande tabeller öfver fördelningen af riksdagsmännen efter antalet innehafvande mandat i bondeståndet under perioden 1815—65 [1]. Tabell I anger förhållandet mellan mandat och ståndspersonal före och tabell II efter inskränkningen i möjligheten till mandatkumulation.

Af tabell I gifver sig först och främst, att en sådan representation en gros som Anders Danielssons ingalunda hörde till sedvänjan. Han är med sitt mångdubbla mandat ett alldeles enstaka fenomen, och själfva öfverdriften i den parallelt med hans stigande renommé fortgående kumulationen börjar först med riksdagen 1828—30. I öfrigt äro de kumulerade mandaten visserligen i stor majoritet under hela perioden, men de flerdubbla äro relativt fåtaliga (och de gälla vanligen småhärad, såsom i Göteborgs och Bohus län, eller glest befolkade Norrlandsvalkretsar). Riksdagsmännen med dubbla eller tredubbla mandat bilda tillsammans alltid flertalet, icke blott bland innehafvarna af mer än en full-

---

[1] Först vid 1815 kan det nya statsskicket sägas ha trädt uti normal tillämpning. Öfvergångstidens riksdagar förete vissa oregelbundenheter, luckor i representationen m. m., särdeles för Norrlands vidkommande. Särskildt annotabelt är den ringa kumulationen vid »konventionsparlamentet» 1809. Af de 139 undertecknarna under riksdagsbeslutet inneha ej mindre än 72 blott enkla mandat, och 37 representera hvardera en »sammansättning» af två valkretsar.

Betecknande för situationen är, att inga namn under beslutet finnas från Västerbotten och Lappland.

Tabellerna äro uppgjorda med hufvudsaklig ledning af riksdagsbeslutens uppgifter, enär de förteckningar å bondeståndets riksdagsfullmäktige som vid början af hvarje riksdag upprättats och som från och med 1844 äro upptagna i första bandet af ståndets protokoll, på grund af vid den tidpunkten oafgjorda eller senare uppkomna förhållanden icke äro tillförlitliga eller användbara.

Uppgörandet af en fullt exakt och rättvis statistik härvidlag erbjuder nära nog oöfvervinneliga svårigheter. Först och främst måste hänsyn tagas till hvad som är »urminnes praxis» i valkretsförhållandena. Så är, t. ex., på Öland motet (tingslaget) och icke häradet den häfdfästa valkretsen, hvadan de båda riksdagsmännen därifrån böra anses innehafva enkla mandat, ehuru moten omfatta tre härad hvardera. De bohuslänska småhärad åter, som tillsammans bilda tingslag, äga det oaktadt hvart för sig representationsrätt; medan Vadsbo härad med sina fyra tingslag af ålder räknats som en valkrets. Där benämningen härad ej finnes, får man såsom likvärdiga räkna de representerade tingslagen, (skeppslagen bergslagen); med observerande af att somliga äro dubbelnamniga eller mer: Frötuna och Länna = en valkrets, Nora och Hjulsjö på samma sätt, Nås, Järna och Floda likaledes. Särskildt uppslagsarbete bereda en norrländingarna, som vanligen endast angifvit sig såsom representanter för det eller det större området, t. ex. »Norra Helsinglands domsaga» eller »Södra Ångermanland, öfre delen».

Tab. I. **Riksdagarna 1815—35.**

Riksdag:	Riksdagsmän representerande valkretsar											Summa	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	21	27	riksdagsmän	valkretsar
1815	43	36	30	6	3	4	2	1[1]	—	—	—	125	290
1817—18	38	32	32	7	5	2	3	1[1]	—	—	—	120	292
1823	49	41	28	6	2	4	2	—	1[2]	—	—	133	296
1828—30	40	32	27	6	6	3	2	—	—	1[2]	—	117	292
1834—35	25	29	25	12	7	2	2	—	—	—	1[2]	103	294
i medeltal 1815—35	39	34	28,4	7,4	4,6	3	2,2	—	—	—	—	119,6	292,8

Tab. II. **Riksdagarna 1840—65.**

Riksdag:	Riksdagsmän representerande valkretsar											Summa		Anm.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	21	27	riksdagsmän	valkretsar	
1840—41	33	23	33	11	7	2	4	—	—	—	—	113	297	
1844—45	21	30	26	18	6	1	4	—	—	—	—	106	295	
1847—48	26	25	25	18	8	3	3	—	—	—	—	108	302	Utom talmannen[3]
1850—51	30	25	27	16	7	2	4	—	—	—	—	111	300	Med ›
1853—54	26	25	29	18	7	2	4	—	—	—	—	111	310	Utom ›
1856—58	31	22	27	23	5	1	3	—	—	—	—	112	300	› ›
1859—60	25	24	27	16	9	2	4	—	—	—	—	107	303	› ›
1862—63	27	27	23	18	11	2	4	—	—	—	—	112	317	› »
1865—66	24	33	25	12	11	3	5	—	—	—	—	113	321	› »
i medeltal 1840—65	27	26	26,88	16,66	7,88	2	3,88	—	—	—	—	110,33	305	

[1] Anders Johnsson från Norra Angermanland.

[2] Anders Danielsson.

[3] Från denna tid utsågs nämligen en riksdagsman n:r 2 af den valmanskår, hvars fullmäktig blifvit ståndets talman. Efter definitivt beslut af 1844—45 års riksdag hette det nämligen i RO § 17 mom. 2 p. 2, att nytt val skulle anställas, om vald riksdagsman blefve utsedd till ståndets talman. Detta ›på det sådana kommuner», säger KU 1841 (mem. 89), »hvilka utsett de riksdagsfullmäktige, som i borgare- och bondestånden blifvit nämnde till talemän (hvilka sistn. i allmänhet enl. RO 45 själfve ej äga någon röst i deliberationen eller voteringen), icke måtte komma i saknad af den dem i grundlagen tillerkända fördel att vid riksdagen äga en af dem själfva vald tolk af nationens åsikter och önskningar› — genom hvilket fraseologiska fikonalöf endast med nöd öfverskyles det gamla kända betraktelsesätt, som RO ej ville veta af. I bondeståndets plenum hade vid sakens behandling Bengt Gudmundsson från Hallands län sagt rent ut, hvad som allmänt tänktes och flera gånger förut andragits, att »det härad, hvars fullmäktig utses till talman, i själfva verket förblir orepresenteradt, emedan talmannen icke har någon rösträtt› (Bd. 1844: IV: 169). Jfr äfven 1823, Riksdagstidningar, s. 107—8. Någon ersättare för talmannen vid riksdagen 1850—51 förekommer icke i riksdagsbeslutet, hvadan dennes mandat medräknats i tabellen. — Ett dylikt ersättningsval för talmannen var hos borgareståndet i bruk redan under frihetstiden (Vessberg, Stockholms stads riksdagsmannaval, s. 25).

makt utan äfven om än knappt inom ståndet i sin helhet. Det som kanske mest frapperar, är emellertid det stora antalet med enkla mandat, utgörande omkring en tredjedel af hela bondeståndet. In summa: det öfvervägande flertalet i bondeståndet utgjordes af riksdagsmän, som representerade en eller två till val berättigade menigheter.

Tabell II indicerar vissa intressanta förskjutningar i dessa förhållanden. Att öfverdrifterna af det Danielssonska slaget äro försvunna, behöfver väl knappast påpekas; den af dem framkallade reform, som blef grundlag vid 1834—35 års riksdag, afsåg ju framför allt detta. Däremot åsyftade den ingalunda att lägga hinder i vägen för rätten öfverhufvud till förening om riksdagsfullmäktig utan snarare att befrämja den genom att leda dess praxis in på sundare banor: att *inarbeta domsagan som normal valkrets*. Att också utvecklingen gått i den önskade riktningen, därom torde äfven tabellens siffror bära vittne. Det kumulerade mandatet öfverhufvud har nu vida mer än dubbelt flertal inom ståndet; och i öfrigt ha majoritetsförhållandena förskjutit sig åt den starkare kumulationens håll. Den enkla eller blott dubblerade mandatens män förmå ej längre bilda majoritet, betydligt decimerade som de nu blifvit[1]. Och grupperna med två eller tre fullmakter ha äfven förlorat den majoritet, som de förut ägde inom ståndet — utom 1844, beroende på en tillfällig dubblering af enkla mandat, och 1865, af just annoterad orsak. I de kumulerade mandatens krets bibehålla de visserligen det absoluta öfvertaget, men siffrorna ha förändrats på ett högst karakteristiskt sätt: under det att den förra af dessa grupper högst väsentligt och den senare något minskats, ha de fyr- och femdubbla mandaten ökats den ena med öfver, den andra med bortåt 100 %; de sexdubbla ha ej förmått häfda sin gamla numerär, medan åter de sjudubbla gått upp med en relativt hög procent.

Det framgår härvid tydligt, att genom fastslåendet af domsagan såsom maximivalkrets icke blott kumulationerna utöfver sju försvunnit, utan också det redan förut utbredda sträfvandet att vid valen inrätta sig efter domsagor i hög grad befordrats. Däraf den betecknande koncentrationen mot sifferfördelningens midt och den minskade variationen på flyglarna: somliga domsagor bestodo af ett enda härad (tingslag), men de flesta innefattade två till fem och ett fåtal sju, som var det högsta[2]. Vid den sista ståndsriksdagen voro af bondeståndets 113 riksdagsfullmäktige 86 represen-

---

[1] Undantagandes blott vid den sista ståndsriksdagen, beroende på en ökning af de *dubbla* mandaten, hvilken åter synes ha framkallats genom förändringar i den judiciella indelningen.

[2] 1865 funnos 12 tingslag, som bildade egna domsagor, mot 8 femtio år förut.

tanter för hela domsagor [1], mot 47 vid 1834 [2] och 63 vid 1840 års riksdagar af respektive 103 och 113.

Tabellerna fästa äfven uppmärksamheten därpå, att antalet ledamöter i bondeståndet icke blott öfverhufvud taget är lägre än under 1700-talet utan också befinner sig i ett stadigt sjunkande — oafsedt vissa oscillationer — ned mot den siffra, som betecknar domsagornas antal i riket.

Anmärkningsvärdt är till slut, att ofta nog, ännu sedan grundlagen utsträckt sin vitesbestämmelse till att äfven gälla »härad» (RO § 16), ett betydligt antal valkretsar uraktlåtit att »ställa fullmäktig», d. v. s icke ens lämnat fullmakt åt den af någon medvalkrets utkorade. Men saken var nog den, att då mångenstädes, norr om Dalälfven öfverallt, hvad som skulle betraktas såsom grundlagsenligt »härad» och alltså utgöra valkrets, endast hvilade på mer eller mindre »urgammal» tradition, det var omöjligt att i förevarande hänseende drifva en sträng tillämpning af grundlagens bud [3]. För arvodets skull borde ju ståndet ej alltför ofta se

---

[1] Härtill komma ytterligare tre riksdagsmän, af hvilka en representerade två hela domsagor och tvenne hvardera en domsaga plus ett tingslag.

[2] Därtill Anders Danielsson med fem domsagor plus 10 härad, och Nils Månsson med två.

[3] Äfven från borgareståndet kunna hämtas exempel på uraktlåtenhet i den vägen. Se t. ex. Vessberg, Svenska riksdagen, s. 22.

Huru gammal häfd sökte göra sig gällande äfven emot senare grundlagsbud, visar bl. a. ett exempel från den sista ståndsriksdagen. Vadsbo som nu var deladt i två domsagor, hade i trots häraf endast befullmäktigat en riksdagsman; fullmaktskommitterade hade bestridt dessa domsagors rätt att förena sig om gemensamt ombud, med hänvisning till RO § 15 p. 4, men låtit saken passera. Vadsbo hade i alla tider endast haft en riksdagsman och därvid varit i sin goda rätt, då det utgjorde ett enda härad. Då det nu, med en folkmängd på 60,000 personer, delats i två domsagor, kom därigenom vid riksdagsmannavalet fram i dagen den motsägelse, som rådde mellan de olika punkterna i RO § 15. I första punkten står häradet såsom den principiella valkretsen, med skyldighet att sända en riksdagsman men ej fler. I tredje och fjärde punkterna åter fastslås domsagan såsom det område, utöfver hvars gräns förening om riksdagsman ej annat än undantagsvis finge äga rum. Grundlagstiftarna af 1834 hade alltså ej tänkt sig ett sådant fall, som nu inträffat i Vadsbo, nämligen att denna lagliga enmansvalkrets uppdelats i tvenne jurisdiktionsdistrikt, som ej lagligen (enligt § 15 mom. 3 och 4) finge hafva gemensam riksdagsman.

I bondeståndet blef det åtskilligt ordande i saken. Sven Rosenberg från Kristianstads län yrkade, att den uppsände riksdagsmannen (f. d. talmannen Anders Andersson i Greby) skulle anses som representant för den domsaga, Södra Vadsbo, hvari han bodde, men att Norra Vadsbo skulle förklaras förfallet till vederbörligt vite samt åläggas välja egen riksdagsman. Domhafvanden i orten samt justitiestatsministern sades äfven hafva samma åsikt i själfva rättsfrågan; och Per Nilsson i Espö anförde ett prejudikat från Högsta domstolens valafgöranden. De flesta af dem, som höllo på domsageprincipen, ville emellertid ej vara med om vites åläggande, enär val hade skett, om än med missuppfattning af grundlagen (Anders Gudmundsson från Halland). — Andra ville låta vid det skedda bero. Carl Gustaf Sköldberg (Närke) ansåg valet lagligt. Vadsbo utgjorde fortfarande blott ett härad, med gemensam skjutshållning, gemensamt vägunderhåll o. s. v. Alluderade, såsom vanligt var vid alla möjliga tillfällen den riks-

igenom fingrarna med dylika »försummelser»; men då man å andra sidan ej heller ville bli för många i bondeståndet, fick man också låta sig nöja, om bara något eller några tingslag i en domsaga ställt om, att hon vardt representerad, ty ifråga om bondeståndet gällde det verkligen så: att ehuru i grundlagen alla voro kallade, man helst såg, att få blefvo utvalde.

Öfverhufvud taget har det, genom traditionens och de ekonomiska förhållandenas makt, rådt en viss stabilitet i tillämpningen af den grundlagsgifna valfriheten, så att vissa härad eller tingslag o. s. v. alltid eller gemenligen förenat sig, under det andra städse sändt egna fullmäktige till riksdag. Särskildt framträder en sådan stabilitet i Södra Sverige och Norrland, i hvilka landsändar man mera än annorstädes följt domsagenätet. Öland och Gottland [1] sända alltid två riksdagsmän hvardera, Gästrikland alltid en. De båda grannarna Östra och Västra härad i Småland ha aldrig förenat sig, under det att de fyra häraderna i sydöstra hörnet af Skåne—Ljunits och Herrestad, Ingelstad och Järrestad, som ligga parvis på ömse sidor om länsgränsen — alltid haft gemensam riksdagsman ända till 1859, då de båda förstnämnda bryta det urgamla laget och förena sig med Oxie, Skytt och Vemmenhög om den framstående riksdagsmannen Per Nilsson i Espö [2]. I mellersta Sverige däremot råder mera omväxling härutinnan; starkast är växlingen i Svealandskapen, framför allt på linjen Stockholm—Karlstad, samt i Göteborgs och Bohus län. I dessa bygder skifta valförbunden som bilderna i ett kaleidoskop: den ena gången kommer samme man till riksdagen såsom representant för flera härad, en annan gång för ett enda och en tredje för detta jämte ett par helt nya [3].

---

dagen, på »den stora reformen» och hoppades, att inga fler val till bondeståndet skulle behöfvas; men om man nu ålade vederbörande ett nytt val skulle det se ut, som om man ej önskade representationsförändringen! Jonas Andersson (Östg.) påpekade, att länsstyrelsen i Mariestad varit af samma mening som häradsboarna i Vadsbo, då endast den ene domhafvanden anmodats förrätta val; och Anders Medin (Kronobergs län) upplyste om att förhållandet varit detsamma vid förra riksdagen och att man då låtit vid saken bero, hvilket styrkt elektorerna i Vadsbo till att låta allt förbli vid det gamla. Ståndet beslöt emellertid, att val skulle förrättas för Norra Vadsbo, med 61 röster mot 35 (Bd I s. 25—32).

[1] I 1815 års riksdagsbeslut synes ej mer än en, men två finnas där ändå (Bd I : 79). Ölands båda tingslag (mot), som hela tiden utgjort en domsaga, ha dock vid två riksdagar i ståndsrepresentationens älfte timme förenat sig om samme man (E. J. Rudberg), nämligen 1856 och 1865.

[2] Så äfven 1862. Anmärkas bör, att alla fyra ända till tio år förut utgjort en domsaga; fr. o. m. 1849 skildes de emellertid efter länsgränsen i två; 1865 förenas så Ljunits och Herrestad med Vemmenhög till en domsaga och sända med detta gemensam fullmäktig till den sista ståndsriksdagen.

[3] Lars Olsson i Groröd, som varit med sedan 1786, representerade under tiden 1809—30, alltså vid 7 riksdagar, i 6 olika valkretsformationer 12 af de 20 häradena i Göteborgs och Bohus län.

Talmän och vice talmän i bondeståndet 1809—1866.

Riksdag:	1. Talman och 2. vice talman	Representant för följande valkretsar: antal	namn
1809—10	*Lars Olsson* i Groröd	1	Lane
	Anders Jansson Hyckert	1	Örbyhus [1]
1810	Lars Olsson i Groröd	5	Lane, Tunge, Stångenäs, Sotenäs och Sörbygden
	Anders Jansson Hyckert	3	Örbyhus, Norunda och Oland
1812	Lars Olsson i Groröd	7	Lane, Stångenäs, Sotenäs, Vätte, Tanum, Bullaren och Kville
	Jon Jonsson i Skörje	3	Bräkne, Medelstads och Östra härad
1815	Lars Olsson i Groröd	6	Lane, Stångenäs, Sotenäs, Inlands Nedre, Torpe och Fräkne
	Anders Jansson Hyckert	5	Örbyhus, Norunda, Oland, Dannemora, Löfsta
1817—18	Lars Olsson i Groröd	2	Lane och Fräkne
	Anders Jansson Hyckert	4	Norunda, Örbyhus, Films-Dannemora, Löfsta
1823	Anders Jansson Hyckert	2	Norunda och Örbyhus
	Jon Jonsson	2	Bräkne och Medelstad
1828—30	*Johan Olsson Longberg*	4	Gästrikland
	Jon Jonsson	2	Bräkne och Medelstad
1834—35	Johan Olsson Longberg	4	Gästrikland
	Jon Jonsson	1	Bräkne
1840—41	*Anders Eriksson*	4	Karlskoga, Sundbo, Edsberg och Lekeberg
	P. Ericson	2	Gillberg och Näs
1844—45	*Hans Jansson* i Bräcketorp	2	Tössbo och Vedbo
	Nils Pehrsson i Boda	5	Hölebo, Jönåker, Rönö, Oppunda och Villåttinge
1847—48	Hans Jansson i Bräcketorp	2	Tössbo och Vedbo
	Nils Pehrsson i Boda	5	Hölebo, Jönåker, Rönö, Oppunda och Villåttinge
1850—51	Nils Pehrsson i Boda	5	Hölebo, Jönåker, Rönö, Oppunda och Villåttinge
	J. A. Zetterberg	2	Sollentuna och Danderyd
1853—54	*Nils Strindlund*	3	Södra Ångermanland, Öfre delen
	Ad. Vilh. Svartling	3	Åkerbo, Bankekind och Hanekind
1856—58	Nils Strindlund	3	Södra Ångermanland, Öfre delen
	And. Andersson i Vadsbo	1	Vadsbo
1859—60	*Nils Pehrsson* i Ringstorp	2	Konga och Uppvidinge
	Ola Svensson	2	Färs och Frosta
1862—63	*Nils Larsson* i Tullus	7	Norra Jämtland
	A. Eriksson	3	Nordal, Sundal och Valbo
1865—66	Nils Larsson i Tullus	7	Norra Jämtland
	A. Eriksson	3	Nordal, Sundal och Valbo

[1] På grund af dödsfall fick Hyckert senare äfven fullmakt för Norunda Bd 2, s. 183, 18 aug.). Till vice talman utnämndes Hyckert först i april 1810, »i anseende till talmannens iråkade sjukdom». Annars hade enligt

Man skulle kunna tro, att det företrädesvis varit särskildt framstående och ledande män, som kumulerat mandat, eller åtminstone att sådana alltid representerat många kretsar. Så förhöll det sig ju också med ANDERS DANIELSSON. Men det är ingalunda regel. Det personliga har i denna historia ej alltid varit det största, starkare ha lokalekonomiska eller andra bygdepolitiska intressen spelat in. Den jämte Danielsson mest ryktbare af tidens offentliga bondemän, NILS MÅNSSON i Skumparp, satt för sina traditionellt samgående härad, Frosta och Färs [1]; endast en gång, 1834—35, representerade han äfven Onsjö, Rönneberg och Luggudde [2]. LARS OLSSON, som tillhörde den valpolitiskt mest oroliga landsändan representerade än ett till två, än sex till sju härad. Om HYCKERT förenade sig än blott Norunda och Örbyhus, än dessa jämte Olands tingslag, än ytterligare Dannemora och Löfsta. JOHAN OLSSON LONGBERG satt alltid för hela Gästrikland, men det gjorde också både företrädare och efterföljare. JOHAN JAKOB RUTBERG samlade stundom många fullmakter men fick t. ex. 1828 nöja sig med att representera två tingslag, liksom HANS JANSSON det året endast innehade fullmakt för Tössbo.

Af särskildt intresse äro talmännens och vice talmännens mandatförhållanden. Såsom af tabellen å föreg. sida — äfven upptagande öfvergångstidens riksdagar — framgår, ha både fall af enkelt och starkt kumuleradt mandat förekommit, dock utan all öfverdrift.

Åtskilliga annars i riksdagen mindre framträdande sutto med flerdubbla mandat. Men man gör rätt i att härvid ihågkomma, att det oftast var det stora anseendet i hemorten, som gaf riksdagsfullmakten, i den egna kretsen såväl som i grannarnas; liksom att kontinuiteten i valfrihetens tillämpande på många håll vidmakthållits genom vissa gamla, ofta vidt utgåenade riksdagsmannasläkter, inom hvilka värdigheten nästan som gått i arf, särskildt i norra Skåne, Småland, Värmland och Dalarne samt i Norrland. I den måtto erinra valtraditionerna hos det svenska bondeståndet inte så litet om engelska sedvänjor — sans comparaison i öfrigt!

Efter nu afslutade redogörelse för bondevalkretsarnas föreningspraxis efter 1809 ligger det nära till hands att göra den frågan: hur ställde sig dessa förhållanden under det närmast föregående århundradet? Svaret blir, att de ställde sig ungefär på samma sätt, blott något jämnare: de stora kumulationerna efter 1809 äga ingen motsvarighet under 1700-talet. Dess mest bekante riksdagsbonde, »öfvertalemannen» OLOF HÅKANSSON i Lösen, represen-

---

gammalt bruk riksdagsmannen för Håbo härad i Uppland vid behof fungerat som talman (Bd 10: 309—10, 328—31).

[1] De bildade tillsammans domsaga.

[2] Detta på grund af den ursprunglige representantens under riksdagen timade frånfälle (Bd 7: 542, 23 okt.).

terade visserligen hela »Blekingen», utom vid sin första riksdag (1726—27), men det innebar ju endast en förening af fyra valkretsar. Äfven hans närmaste efterträdare innehade samma mandat. De båda synnerligen inflytelserika bonderepresentanterna från gustavianska tiden JON BENGTSSON i Ströby (Kronobergs län) och KNUT PERSSON i Hörby (Blekinge) innehade ej heller större mandat, än hvad i respektive hemorter var det vanliga. Det som ofvan sagts om Öland och Gottland, de fyra skånska häradena [1] o. s. v., gäller också för hela 1700-talet.

Af speciellt intresse är Finlands representation. Det visar sig, tvärtemot hvad man ur viss synpunkt kunnat förmoda, att kumulationen här varit ganska ringa. Det har tydligen synts finnarna mera angeläget, att deras antal i bondeståndet ej blefve för litet än att de besparade sig kostnad och besvär [2].

---

[1] Vid valet till riksdagen 1792 gick dock Järrestad för sig själft.

[2] För öfrigt var det lättare för finnarna att komma till Stockholm än för riksdagsmännen från öfre Norrland. I någons riksdagsminnen berättas, att riksdagsfarande norrländingar stundom togo vägen öfver Finland.

Vid den sista riksdagen efter 1700-talets regim, 1809—10, var af Finland endast den åländska arkipelagen representerad; och blott under en del af riksdagen.

I den af rikskanslersämbetet — som i förbigående upprätthölls af tidens »grand old man» och administrativa allt i allom riksdrotsen CARL AXEL TROLLE-WACHTMEISTER — efter verkställd granskning af fullmakterna aflämnade förteckningen öfver prästeståndet upptogs särskildt för sig såsom representant för Åland kontraktsprosten OLOF HAMBRÆUS, och talmannen meddelade, att riksföreståndaren »på Hambræi därom gjorda ansökning samt med afseende däruppå, att prästerskapet på Åland nu är utur stånd satt att någon fullmäktig till den påbegynta riksdagen i behörig ordning hitsända, nådigst förklarat det vara med dess goda minne och välbehag öfverensstämmande», att H., i likhet med hvad vid 1719 och 1743 års riksdagar händt med det då ifrån Åland och Finland flyktade prästerskapet, tillåtes att vid riksdagen vara ledamot i prästeståndet.

Detta godkändes af ståndet, hvarvid särskildt framhölls, att H. redan 1800 varit af sin division kallad till riksdag, och att Åland enligt kungl. brefvet af den 17 mars 1808 tillsvidare hörde till Uppsala stift (enligt samma bref skulle det äfven höra till Stockholms län).

I protokollet för den 4 nov. 1809 finner man emellertid, att prästeståndet valt ny ledamot i LU efter H., som två dagar förut tillkännagifvit, att han »nu mera ansåg sig icke böra i ståndets överläggningar deltaga». Det var det nu justerade amputationsprotokollet i Fredrikshamn, som förmenade honom att riksdagen vidare bevista (P. I: 13—14, III: 299, 353).

Samtidigt lämnade bondeståndets finske bankofullmäktig, ANDERS MATTSSON LUNDQVIST från Åland, sin befattning — »med anledning af det emellan Sverige och Ryssland afslutade och nyligen kungjorda fredsfördrag», såsom det med för tiden ovanlig enkelhet hette i bankofullmäktiges protokollsutdrag till bondeståndet af den 7 nov. 1809 (Bd 6: 13).

Tvenne konferenser.

Folkrättsinstitutet i Kristiania, Interparlamentariska Unionen i Genève.

Af

Frih. **Lage Staël von Holstein.**

Under sista veckan af augusti hade Folkrättsinstitutet (*Institut de droit international*) för sin adertonde session mottagit inbjudan till Kristiania. Detta smickrande hedersbevis förklaras närmast genom Institutets önskan att framföra sitt tack för 1906 års Nobelpris men äfven af den med all rätt bemärkta plats, som herrar Hagerup (president), Gram och Beichman f. n. inta inom dess leder. En hyllning i första rummet åt Sverige, som genom sin högsinta tolkning af folkrättens bud gaf broderlandet dess frihet, åt Kleen, den första betydande folkrättspublicisten i Norden, och Hammarskjöld, en af Haagdomstolens mest aktade och anlitade ledamöter, hade kanske eljest synts naturligare. Den respekt Institutet är skyldigt sina egna vetenskapliga anor hindrade i hvarje fall mötet från att ta någon som helst demonstrativ natur. Däremot karaktäriserades det af en sällsynt arbetsintensitet, som också ledde till aktningsvärda resultat.

Institutet hade till en början att behandla en administrativ fråga af ganska stor betydelse nämligen rörande dess ställning till Carnegiestiftelsen [1], hvars sekreterare, prof. James Brown Scott, framställt en anmodan, att Institutet ville vara densammas vetenskapliga rådgifvare. Att detta förslag enhälligt antogs, må ha sitt berättigande ur samarbetets egen synpunkt, äfven om man kunde finna, att det planerade amerikanska institutet för internationell rätt [2] med lika fog kunde spela denna förmyndarroll, men betänkligheten ligger i att de 100,000 francs Institutet årligen kommer att erhålla för sina tjänster kunde ge skenet af att det — med risken

[1] *Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law.*

[2] Jmfr *Revue Générale de droit international public*, t. II—IV, 1912.

af sin neutrala själfständighet — ställt sig i dollarns sold [1]. Den kommitté, som enkom nedsattes för afgörandet af en del preliminära frågor rörande denna entente, torde emellertid vaka öfver att dennas karaktär ej må leda till några beklagliga misstolkningar. I förbigående sagdt föreföll det rätt litet taktfullt, att i nämnda kommitté invaldes tvenne norrmän, medan hvarken Sverige eller Danmark erhöll någon representant.

Institutets vetenskapliga program är som bekant noggrant förberedt genom studiekommissionernas arbeten, och flera högst värdefulla rapporter förelågo äfven denna gång. På grund af M. Paul Fauchilles demonstrativa frånvaro omöjliggjordes emellertid någon ingående diskussion öfver de närmast af honom utarbetade sjö- och luftkrigsreglementena, och man inskränkte sig därför till att ge en principiell ledtråd för vederbörande kommissions vidare arbeten. Sålunda bestämdes, att den blifvande handboken uteslutande borde innehålla regler om förhållandet mellan de krigförande men reservera frågan om de neutralas ställning; att den borde ge tillämpning åt de för landt- och sjökriget gemensamma principerna samt likaså ta luftkriget i betraktande; att de principer, Institutet redan uttalat sig för, borde vidmakthållas; att handboken *så mycket som möjligt* borde ta hänsyn till de bestämmelser, angående hvilka makterna redan äro eniga; att Institutet fast vidhåller sina föregående beslut rörande kaperiets afskaffande och okränkbarheten af privat egendom till sjöss [2]; som emellertid denna princip ej ännu är allmänt godtagen och så länge detta är förhållandet kaperiets reglering är nödvändig, anhåller Institutet, att kommissionen måtte utarbeta bestämmelser, förutseende såväl det ena som det andra fallet [3]. — I denna anbefallning har sålunda Institutet, märkligt nog, för tredje gången och efter en betydande omsättning inom dess leder vidhållit principen om okränkbarheten af privat egendom till sjöss oaktadt Englands hårdnackade motstånd mot denna betydelsefulla grundsats.

Det publikrättsliga ämne, som samlade sessionens hufvudintresse, var utan tvifvel prof. Politis rapport öfver »Krigs inverkan på internationella aftals bestånd». Jag meddelar här de viktiga paragrafer, kring hvilka Institutet efter en ingående debatt lyckades ena sig:

Kap I. *Om fördrag mellan krigförande makter.*

Art. 1. Fientligheternas öppnande och fortgang utöfva ingen verkan på beståendet af de fördrag, aftal och öfverenskommelser — hvilka deras egenskap och föremål än vara må —, som de

---

[1] Jmfr *Berliner Tageblatt*, 2 Sept. 1912.

[2] Denna mening antogs med 31 röster mot 9, hvilka senare betecknande nog utgjordes af samtliga engelsmännens röster jämte prof. Reuterskjölds.

[3] Denna sista sats godkändes enhälligt.

krigförande makterna sinsemellan slutit. Förhållandet är detsamma beträffande de särskilda förbindelser, som härleda sig ur sagda fördrag, aftal och öfverenskommelser.

Art. 2. — Kriget upphäfver likväl rättsenligt:

1:o. öfverenskomster om internationell samverkan (*pactes d'association internationale*), fördrag rörande protektorat och uppsikt, allians, garanti eller subsidier, fördrag, som upprätta en förmansrätt (*droit de gage*) eller en inflytelsesfär, samt i allmänhet fördrag af politisk natur;

2:o. hvarje fördrag, hvars uttolkande eller tillämpning varit krigets omedelbara anledning enligt de officiella handlingar, som utgått från någondera regeringen innan fientligheternas öppnande.

Art. 3. — För tillämpandet af den i art. 2 fastställda regeln bör afseende fästas vid fördragets innehåll. Om samma aktstycke innehåller bestämmelser af olika natur, skola endast de betraktas som upphäfda, hvilka äro att hänföra till de grupper, som art. 2 uppräknar.

Fördraget faller likväl i sin helhet, da det har karaktären af en oupplöslig handling.

Art. 4. — De fördrag, som bestå och hvilkas utförande oaktadt fientligheterna förblir praktiskt möjligt, böra iakttagas som förut. De krigförande makterna kunna frita sig härifrån blott i den utsträckning och för den tid, som krigets fordringar nödvändiggöra.

Art. 5. — De fördrag, som slutits i krigiskt syftemål, äro ej afsedda i art. 2, 3 och 4.

Art. 6. — Förutom det ansvar, som kränkandet af dessa regler medför, böra de tjäna till att tolka ett tyst förbigående och att fylla fredstraktaternas luckor. Häraf följer, att man i brist på uttrycklig bestämmelse af motsatt art bör afgöra, att:

1:o. De fördrag, som berörts af kriget, äro slutligen upphäfda;

2:o. De fördrag, som ej berörts af kriget vare sig de under fientligheternas lopp varit tillfälligt upphäfda eller ej, äro under tyst medgifvande bekräftade;

3:o. De fördrag, hvilkas bestämmelser stå i motsättning till fredsfördragets innehåll, äro i och därmed trädda ur kraft;

4:o. Ett fördrags uttryckliga eller själffallna trädande ur kraft berör ej retroaktivt de verkningar fördraget utöfvat, innan det blef upphäfdt.

Kap. II. *Om fördrag mellan krigförande och utomstående makter.*

Art. 7. — Bestämmelserna i art. 1 och 6 äga sin tillämpning, hvad angår de krigförande makternas ställning till de fördrag, som ingåtts mellan desamma och för konflikten utomstående makter under följande förbehåll;

Art. 8. — Då de aftal, som binda de krigförande makterna sinsemellan, ha samma föremål som deras förbindelser till utomstående makter, böra de tillämpas i de senares intresse. Sålunda förbli kollektiva garantifördrag gällande, oaktadt krig uppstått mellan två af de garanterade makterna.

Art. 9. — De kollektiva aftalen fortfara att äga gällande kraft i hvar och en af de krigförande makternas förhållande till för konflikten utomstående kontrahenter.

De kunna icke genom fredsfördraget förändras till nackdel för de utomstående kontrahenterna utan dessas medverkan eller samtycke.

Art. 10. — De fördrag, som slutits mellan en krigförande och en tredje makt, beröras ej af kriget.

Art. 11. — I saknad af uttrycklig motsatt bestämmelse eller förfogande, som ej lämnar något tvifvel rörande parternas afsikter, äga de kollektiva fördragen rörande krigets rätt sin tilllämpning, endast om samtliga krigförande parter delta i aftalet.

Prof. Politis förslag innehöll äfven en paragraf med innebörd, att handels- och sjöfartsfördrag utan vidare beröfvas sin kraft genom krigsutbrottet; Institutet afvärjde emellertid denna öfverdrift; det uppsköt likaledes frågan om krigets inverkan på enskilda aftal i allmänhet.

Sådant förslaget i sin helhet ter sig, bör det oafsedt sin politiska räckvidd ha utsikter att vinna bekräftelse vid nästa Haagkonferens. Dess aktuella intresse och värde kan ej bättre illustreras än af art. 5 i det nyligen afslutade italiensk-turkiska fredsfördraget [1] samt den diplomatiska aktion Turkiet utöfvat under Balkankriget för att i medlingssyfte fästa stormakternas och särskildt Frankrikes uppmärksamhet på dess bestående integritetstraktater [2]. Ett speciellt dokumentariskt intresse för Norden ha artiklarna rörande kollektiva garantitraktatens helgd, i det att, som minister Hagerup påvisade, den norska integritetstraktaten genom den får sitt värde konsolideradt [3]. Frågan om en permanent in-

---

[1] Denna artikel är sålunda affattad: »Alla de fördrag, aftal och förbindelser af hvad slag, art och natur de vara må, som slutits eller voro gällande mellan de höga kontraherande makterna innan krigsförklaringen, skola omedelbart återträda i kraft och de bägge regeringarna liksom deras vederbörande undersåtar skola gent emot hvarandra intaga identiskt samma ställning som den de befunno sig i före fientligheterna».

[2] Art. 5 i fördraget af 25 Juni 1802 efter freden i Amiens; art 7, i Parisfördraget af 1856, bekräftadt genom Berlinfördraget 1878; aliansfördraget af 15 april 1856 mellan Frankrike, England och Österrike, som innehåller, att de tre makterna gemensamt och hvar för sig garantera Turkiets integritet.

[3] Under rubriken »Aftalens garantier» ägnade *Svenska Dagbladet* 4/9 1912 å ledareafdelningen en skeptisk kritik åt berörda moment i Institutets förslag. Större intresse än denna analys äger det faktum, att den grundar sig på ett meddelande, för hvilket norska telegrambyrån är ansvarig. Enligt detta skulle en »paragraf» af följande lydelse ha antagits: »Med undantag af allianstraktater fortfara kollektiva aftal att ha gällande

ternationell domstol[1], hvilken tack vare det amerikanska projektet af 1907 kvarstår å Haagkonferensernas dagordning och f. n. är föremål för en ingående granskning och intresserad utveckling å flera håll[2], uppfordrade Institutet till ett meningsutbyte, hvilket af prof. Lammasch sammanfattades i följande uttalande:

»Allt under erkännande af de stora förtjänster, som den 1899 upprättade skiljedomstolen äger för den internationella rättvisan och fredens bevarande anbefaller Institutet som synnerligen önskvärdt, att bekräftelse må ges åt det önskemål, som den andra Fredskonferensen uttryckt till förmån för upprättade af en Cour de justice arbitrale. Detta af följande anledningar: i syfte att underlätta och påskynda bruket af skiljedom, att tillförsäkra tvister af juridisk natur ett afgörande genom skiljedomare, som företräda de olika lagstiftnings- och processystemen; i afsikt att stärka domstolarnas auktoritet gentemot de stridande parternas företrädare genom det förhållande, att domstolarnes medlemmar på förhand äro kända för de senare samt för att på samma gång höja det afgifna utslagets moraliska kraft tack vare domarnas större antal och deras af samtliga stater erkända auktoritet; i syfte att bringa till afgörande, i det fall då det föreligger ett obligatoriskt skiljedomsfördrag med vederbörlig bestämmelse i detta ändamål, möjliga tvifvel beträffande frågan, om en viss tvist hänför sig till den kategori, som genom fördraget är underställd obligatorisk skiljedom; samt slutligen för att skapa en revisionsinstans för de utslag, som utgått från de i Haag upprättade domstolarna i det fall, då den särskilda kompromissen förutser en sådan revision»[3].

Detta summariska uttalande uttömmer naturligtvis på langt när ej raden af de synpunkter, ur hvilka den nya domstolen hämtar sitt berättigande; Institutets mening är snarast negativ, d. v. s. den riktar uppmärksamheten på det nuvarande tribunalets brister

---

kraft i de krigförande staternas förhållande till tredje makt; dock kunna de krigförande makterna suspendera sådana traktater, om krigföringen gör det absolut nödvändigt. De traktater, som afses i denna paragraf, kunna ej vid fredsslut ändras till skada för den tredje makten utan dennas samtycke.» Som kommentar till denna kuriösa sammanställning fortsätter telegrammet: »Presidenten vid mötet Hagerup framhöll, att denna paragraf skulle vara af utomordentligt stor betydelse för de stater, hvilkas integritet eller neutralitet är garanterad af stormakterna. Skulle krig utbryta mellan två af de makter, som undertecknat norska integritetstraktaten, komme likväl traktaten, om denna bestämmelse antages af Haagkonferensen, att ha gällande kraft, och den kan icke ändras vid krigets slut, utan att den norska regeringen gifvit sitt samtycke.» Inspirationen förefaller då ganska tydlig!

[1] Jmf min anmälan af dr. Wehbergs studie (denna tidskrift årg. 1912, 256—57) samt min artikel »Une Cour de justice internationale» i *Indépendance Belge* (28/8 1912).

[2] Bl. a. har Handelskamrarnes internationella kongress i Boston under september noggrannt diskuterat frågans betydelse för handelsvärlden. Se särskildt prof. Apts rapport i kongressens förhandlingar. Jmf. äfven *International Law Associations* diskussioner i Paris, maj, juni, 1912.

[3] Jmf. § 83 af 1907 års första Haagkonvention.

för att därur sluta till det nyas nödvändighet; däremot reserverar den åt andra tribuner (*Conférence interparlementaire, Congrès maritime international* etc.) att uppvisa de nya faktorer i det internationella lifvet, som äro den projekterade domstolens alldeles särskilda positiva betingelser. — Det förefaller mig, som om problemet i hela dess vidd tillhörde dem, som vårt utrikesdepartements Haagkommitté i första hand borde ta till noggrann undersökning i samråd med de institutioner, som äro praktiskt intresserade af dess lösning.

Man har å flera håll redan sedan länge föreslagit att Folkrättsinstitutet, som vi säga på svenska, endast skulle ägna sig åt den publika rätten men lämna den privata åt andra besläktade institutioner. Tanken har säkert sitt berättigande, om man betänker, hur ofantligt de bägge kategorierna ständigt vidga sitt omfång. För att fullfölja ett i Madrid påbörjadt arbete hade Institutet i hvarje fall detta år äfven ett privatsrättsligt kapitel å sitt program, och det antog efter prof. Dienas kompetenta föredragande en serie regler rörande sakliga rättskonflikter vid konkurs [1].

Förslaget förordar fördragsvägen för reglernas godtagande och utgör i sin helhet en tillämpning af den dock länge (bl. a. af prof. Jitta) bestridda principen om tillämpande af *lex rei sitae* vid ifrågavarande konflikter.

Institutet sammanträder nästa gång i Oxford, aug. 1913 under prof. Hollands presidium.

* * *

Den Interparlamentariska Unionen firade i Genève den 18—20 Sept. sin sjuttonde födelsedag. Den befinner sig således i den kritiska åldern. Randal Cremers och Fr. Passys skapelse borde så att säga ha trampat ur barnskorna och känna sig mer säker på den väg den har att följa för att på parlamentarisk väg befrämja skiljedomens och folkrättens framsteg. Det ser emellertid ut, som om Unionen ännu fordrade några år på nacken för att med värdighet kunna träda in i sin myndighetsålder. Man har ännu intrycket, att dess verksamhet är alltför famlande och nyckfull för att kunna påkalla den respekt inom diplomaternas läger, som den sträfvar till i syfte att därmed stimulera fredsarbetet i Haag. Visserligen kan man glädja sig åt, att så godt som alla stater utom de sydamerikanska nu äro representerade inom Unionen, så att denna af världens 12,000 riksdagsmän räknar fjärdedelen inom sina leder. Men samspelet mellan dessa grupper — hvilka tyvärr förlidet år genom vederbörandes öfverilade beskäftighet vid krigsutbrottet beröfvades sin italienska kollega — är ännu fullt af dissonanser. Unionens verksamhet inskränker sig

[1] Texten återfinnes i ett referat af Alb. Rolin i *Revue de droit international et de legislation comparée*, nr. 5, p. 548—50.

nästan uteslutande till att samlas till årliga konferenser, vid hvilka man sett ända till 600 delegerade. Dessas arbete åter saknar den nödiga förberedningen, resultaten synas ej vara uttrycket för en mognad allmän öfvertygelse. En del kommissioner ha visserligen nedsatts, men det har visat sig, att de fungera tungt; bristen på vägande rapporter och en konsekvent arbetsordning beta sålunda mängden af debatterade ämnen deras vederbörliga vederhäftighet och tyngd [1]. Härtill kommer, att den 1910 beslutade Interparlamentariska Byråns nödvändiga funktion t. v. ersättes af en ensam generalsekreterares propagandaarbete genom en del sammanställningar och skrifter [2].

En rationell omorganisation af Unionens fungerande organ samt en koncentration kring vissa väsentliga programpunkter kunde under sådana omständigheter synas vara ett brännande tema. Man gjorde därjämte klokt i att med besläktade institutioner som Folkrättsinstitutet, International Law Association, Int. Sjörättskommittén, Handelskamrarnas kongress, fredskongresserna etc. öfverenskomma om en sund arbetsfördelning och samverkan för gemensamma mål. Oaktadt förkunnade tendenser i denna riktning [3] blef likväl Genèvekonferensen endast ett nytt bevis på ohållbarheten af nuvarande metoder.

Man beslöt till en början att än mer utvidga Unionens intressesfär, i det äfven privaträttsliga frågor hädanefter skola kunna fungera å dess program. Ej nog med att man därmed tar sig vatten öfver hufvudet; man riskerar därjämte att tillföra konferenserna element, som kunde utnyttja den i sina ensidigt praktiska syften och att därmed bryta den endräkt, som gjort Unionen till åtminstone en betydande *force morale*.

Debatten om skiljedoms- och medlingsfrågorna bjöd ej på några nya synpunkter, om man ej får nämna tysken Zorns tillbakavisade åsikt, att de konventionella förbehållen i de obligatoriska skiljedomsfördragen äro onödiga, så till vida som suveränitetsbegreppet redan *tacite* inrymmer dem, samt belgaren Francks mening [4], att det föreslagna ständiga, internationella tribunalet borde tjäna till kassationsdomstol beträffande alla mellanfolkliga tvister af privaträttslig natur (sjörätt, litterär äganderätt, patenträtt, check- och växelrätt etc.). En utredning af detta ömtåliga problem skulle säkerligen visa sig fruktbar. — Medlingsinstitutet har af prof. Politis ingående behandlats [5] i samband med undersökningskommissionernas funktion och kompetens. Vid kon-

---

[1] Bl. a. i *Dagens nyheter* (aug. 1911) och *Friedenswarte* (sept. 1912) har jag närmare utvecklat dessa synpunkter.

[2] *Annuaires, Documents, Rapports,* etc.

[3] Jmf Chr. L. Lange, *Coordination et coopération dans le domaine du mouvement international de la paix (La vie Internationale,* I, 1912).

[4] Jmf konferensens *Compte Rendu Analytique,* s. 11 och *Compte Rendu,* sid. 215—17.

[5] *I Revue Générale de droit i. public.* 1911—12.

ferensen föreslog nu ryssen Kovalevsky, att äfven Unionen borde ta i närmare skärskådande frågan om en revision af Haagkonventionens bestämmelser. Tendensen i hans yttrande var märklig, så till vida som han satte i fråga stormaktskabinettens lämplighet som medlare — Balkankonfliktens faser ha ju till fullo styrkt dessa farhågor — och i det han hänvisade till Gladstones roll i Alabamafrågan som ett uppmuntrande föredöme till den ickestatsliga medlingens organisation.

Rustningarnas begränsning är Unionens *pièce de résistance*, M. d'Estournelles de Constant har uppöfvat sig till fullständig virtuositet i dess förfäktande. Debattens teatraliska effekter uppvägdes dock ej af några positiva uppslag. Till och med några socialister — hvaribland frih. Palmstierna — deltogo i veklagandet öfver det oerhörda slöseri, som militarismens 12 milliarder synbarligen utgöra, och man föreslog småmakternas initiativtagande till afrustning genom bildandet af en federatif fredsliga. Däremot förekom ingen meningsyttring om någon af de (34) olika *möjligheter* för rustningarnas begränsning, som hittills framkastats i litteraturen. Som rikskanslern Bethmann-Hollweg för något år sedan påpekade, begära dock regeringarna framför allt anvisning på en utväg till en internationell öfverenskommelses upprätthållande.

Beträffande luftkriget utspann sig likaledes en rätt liflig diskussion för att kommentera det Beernaertska förslaget, att avionerna endast må användas i kunskapartjänst. Jag har förut [1] utförligt framställt det orimliga i detta förslag och kan här inskränka mig till ett beklagande af att Unionen funnit lämpligt att belasta en särskild kommitté med ett så lönlöst arbete som det här planerade i st. f. att uttala sig om luftkrigets reglering i likhet med land- och sjökrigets. Grefve Goblet d'Alviella kom konferensen att till yttermera visso rekommendera deklarationen om förbud mot sprängämnens kastande från luftskepp till förnyande vid nästa Haagkonferens. Endast ett totalt förbiseende af den vetenskapliga och militära kritiken kan förklara ett så oresonligt votum.

Till sistone anbefallde Unionen en permanent kommitté för förberedande af arbetet vid Haagkonferenserna, hvilkas periodicitet den därjämte ansåg önskvärd; den uppmanade de regeringar, som ej ratificerat Haagkonventionerna, att ej dröja därmed [2], att vidare underlätta upprättande af den internationella prisdomstolen genom att vidtaga vederbörliga inhemska lagstiftningsåtgärder samt att i likhet med Sverige och några andra länder i och för den tredje Haagkonferensen nedsätta förberedande nationella kommittéer. Det interparlamentariska rådet skall snarast utse en kommission för att sammanställa de skilda önskemål, som i Unionens

[1] Jmf. förutom mina förut i denna tidskrift nämnda publikationer mina artiklar i oktoberhäftena af *Revue juridique i. de la locomotion aérienne* samt *Revue de l'Institut de droit comparé. 1912.*

[2] På 583 underskrifter komma hittills endast 286 ratifikationer.

namn böra underställas regeringarnas internationella förberedelsekommission.

Om dessa senare beslut och önskemål är väl intet annat än godt att säga. Må man bara se till, att de ej drunkna bland alla andra vota. Och må man erkänna, att bilda de konferensens hufvudsakliga positiva behållning, så är dock detta en ganska klen behållning. De stora förhoppningar man borde kunna knyta vid Unionen, sedan den af regeringarna erhållit direkt understöd [1], löpa i själfva verket risk att gå förlorade, så länge ej dess arbete lyfts upp till vederbörlig intensitet genom en rationellare organisation.

Följande konferens hålles i Haag nästa sommar samtidigt med fredspalatsets invigning.

[1] 1912 års budget visar en balans på 80,525 fr. i inkomster, 65,000 fr. i utgifter. Öfverskottet 15,525 borde användas, synes det, till att omedelbart organisera den beslutade Byråns arbeten. —

Litteratur.

Atlas öfver Finland 1910. Utg. af Sällskapet för Finlands geografi. Helsingfors 1911. Atlas: 55 kartblad. Text: I. Naturförhållanden 701 s. 8:o. II. Befolkning och kultur 685 s. 8:o.

Ett monumentalt verk!

Redan 1899 utgaf Sällskapet för Finlands geografi en Atlas öfver Finland i 32 kartblad med tillhörande text. Äfven den var ett vackert arbete. Denna andra upplaga öfverträffar emellertid den förra betydligt så i storlek som beskaffenhet och intager obestridt en rangplats bland arbeien af detta slag.

Verket inledes med en kort historisk-politisk öfversikt af författningen, finanserna och förvaltningen. Därpå följer i en serie monografier, svarande till kartbladen 1—23, framställningen af landets naturaförhållanden. Här behandlas icke blott konfiguration och ytrelief samt den geologiska formationen, däribland äfven torfmarkerna, utan ock meteorologi, flora och fauna. De två sista kartbladen tillhörande denna afdelning, 22 och 23, med 46 sidor text ägnas skogar och skogshushållning. — Återstående 32 kartblad med andra bandet text gifva en beskrifning af befolkning och kultur. Med ledning af den allmänna befolkningsstatistiken tecknas sålunda först en bild af Finlands folk, hvarvid särskild uppmärksamhet ägnas folksjukdomar och lyten, bland de förra främst tuberkulosen, dess härjningar och dess bekämpande. Därefter skildras i en mängd kartblad och diagram med tillhörande text landets näringslif i dess viktigare grenar, jordbruk, industri, utrikes handel och sjöfart, kommunikationer af olika slag, sparbanker och andelsverksamhet m. m. Så redogöres vidlyftigt (blad 46 med 40 sid. text) för de i Finland så viktiga språkförhållandena. Därefter framställas på särskilda kartblad vissa politiska och administrativa förhållanden, folkbildningsväsendet samt förhistoriska fynd m. m. Verket afslutas med plankartor öfver samtliga Finlands städer, hvartill ansluter sig en belysande redogörelse för desamma i ord och siffror.

Bland de många förträffliga monografier, som här gifvas, må särskildt framhållas den både till omfång och innehall betydande skildringen af Finlands geologiska förhållanden, som lämnats af Professor J. J. Sederholm. Den är delad på tre olika monografier, af hvilka den sista och största bär titeln Fennoskandia och ger en sammanfattande förträfflig framställning af såväl äldre som yngre geologiska förhållanden i Finland och Nordskandinavien. Äfven monografien öfver kringliggande haf med uppgift om temperatur, salt- och syrehalt samt isförhållanden, allt kartografiskt åskådliggjordt, är mycket upplysande. Finland är ju de tusen sjöarnas land och, man kan äfven säga, de tusen forsarnes. Det är därför rätt naturligt, att särskild flit lagts på studiet af vattenförhållandena, hvarvid jämväl förteckning och beskrifning på forsarne meddelats. Ej mindre omsorg har nedlagts på de meteorologiska förhållandena, som skildras å flera kartblad med tillhörande text.

Att åt antropologiska och språkförhållanden ägnats särskild uppmärksamhet är likaså lätt förklarligt. Den skarpa skillnaden mellan svenskt och finskt måste framläggas, ehuru man eljest hållit den nationella splittringen, som sig bör, utanför. På kontot af denna motsats torde äfven böra skrifvas den rätt vidlyftiga behandlingen af fornfynd och arkeologiska data. Man har tidigare i Finland antagit en uråldrig hemortsrätt för den finska folkstammen, »stamfolket», medan svenskarne skulle vara de senare inflyttade. Denna politisk-vetenskapliga teori ha fornfynden ohjälpligen vederlagt, något som äfven framgår af framställningen, ehuru kanske ej fullt så tydligt, som önskligt varit enligt vetenskapens resultat för närvarande. Men jämfördt med den oriktiga framställning af dessa omstridda ting, som lämnades uti det för några år sedan utgifna verket: *Finland i 19:de seklet*, är denna ett mönster af korrekthet.

Bland öfriga mera bemärkansvärda nyheter vilja vi särskildt framhålla kartblad 26, hvarest landsbygdens befolkning framställes bygdevis. Man får häraf en vida mer lefvande föreställning om folktätheten samt befolkningens fördelning och bosättning, än den som erhålles genom de vanliga framställningssätten efter medeltal för större lokala enheter. För öfrigt innehåller verket, såsom den ofvan meddelade förteckningen angifver, en så fullständig bild af det nuvarande Finland som på kartografisk väg och utan att ingå på landskapsbeskrifningar gärna är möjligt.

Uti arbetet *Finland i 19:de seklet* ha de särskilda landskapens egendomligheter behandlats och likaså sådana yttringar af kulturlifvet som vetenskap och konst, hvilka här icke kunnat framställas. Själfva framställningssättet var ock annat. Där ord och bild, här karta och diagram jämte en mer eller mindre vidlyftig text som förklaring därtill. Detta är vetenskapens speciella uttrycksmedel. Arbetet är ock i egentlig mening vetenskapligt, ehuru därför ej svårfattligt för den icke fackkunniga allmänheten. Men om sålunda *Atlas öfver Finland* så i läggning som utförande är helt

olika nämnda arbete, så är det liksom detta ett dokument syftande på en gång till självkännedom och till upplysning för Europa. Uti det svåra läge, hvari det finska folket befinner sig, finnes ej bättre sätt att hålla det uppe än genom arbeten af detta slag.

Finlands Geografiska Sällskap och de män, som närmast omhänderhaft redaktionen, liksom alla de som medverkat därtill hafva gjort sitt land en stor tjänst genom utgifvande af detta gedigna arbete. Det skall bidraga att åt det finska folket bevara dess andliga autonomi under förlusten af den politiska och därmed förbereda den en gång kommande återuppståndelsen.

P. F.

Strödda meddelanden.

Det borgerliga äktenskapet vinner i Stockholm terräng på ett förvånande sätt, såsom efterföljande siffror utvisa:

	1909	1910	1911	1912
Kyrklig vigsel	2,517	2,360	2,071	1,936
Borgerlig obligat.	167	169	153	179
» frivillig	382	694	967	1,072
S:a	3,066	3,223	3,191	3,187
De borgerliga friv. i % af alla	12,5	21,5	30,3	33,6

Den borgerliga vigseln ökas äfven i »öfriga städer» samt å »landsbygden», men icke tillnärmelsevis i samma grad som i Stockholm.

De tyska aktiebolagens utdelningar. En känd ekonomisk författare (D:r R. Calwer) lämnar i »Der Tag» följande redogörelse för senaste årsresultat uti 5,242 aktiebolag med ett samladt aktiekapital af 15,128,707,000 mark.

Af dessa bolag gåfvo 766 ingen utdelning. Återstående 4.476 bolag med ett aktiekapital af 14,450,689,000 mark utdelade för räkenskapsåret 1911—1912 tillhopa 1,199,978,000 mark eller i stort genomsnitt 8,2 %. Lägsta utdelningen hade bolag i byggnadsfacket med i medeltal 3,3 %, högsta den kemisk-tekniska industriens företag med 14,9 %. Bankerna, som ägde tillsammans något öfver 4 miljarder mark i aktiekapital, utdelade i genomsnitt 8,3 %.

Som man häraf ser, arbeta den tyska industrien och de tyska bankerna med godt resultat. Men 8—10 % betraktas i utlandet som det utbyte, kapitalet normalt fordrar af dylik placering.

P. F.

Italiens finansiella och ekonomiska ställning är föremål för en undersökning af Auguste Pawlowski i april-numret af *Journal des économistes* innevarande år. I februari-häftet af *Revue économique internationale* behandlar Giovanni Vicotaa ett liknande ämne,

särskildt med hänsyn till situationen under Italiens krig med Turkiet (29 sept. 1911—18 okt. 1912). — Båda författarne framhålla som en gynnsam företeelse de stora öfverskotten i den italienska budgeten under de senare åren. Härutinnan åstadkom »tripoliskriget» mot förmodan ingen ändring. Trots en af den gynnsamma skörden föranledd minskning af tullinkomsterna flödade de flesta af de öfriga inkomstkällorna så mycket rikligare under finansåret 1911—1912, hvarunder kriget till största delen pågick (det italienska finansåret slutar den 30 juni). Resultatet blef ett stort öfverskott, med 11 mill. lire öfverstigande det dittills nådda maximum från 1906—1907. De ordinarie och extra ordinarie utgifterna uppgingo enligt Pawlowski till sammantagdt 2,389 mill. lire. I denna summa upptagas dock ej de 57 mill., som genom en särskild lag af mars 1912 beviljades för kriget. Om vi ur inkomstsynpunkt jämföra tiden 1 okt. 1911 30 sept. 1912, alltså krigsåret, med samma period 1910—1911, se vi under den förstnämnda tidrymden de viktigare inkomstposterna uppgå till 1995 mill. lire, hvilken summa med 79 mill. öfverträffar samma slags inkomster året förut. Skärskåda vi inkomstsidan under de fyra första månaderna av innevarande räkenskapsår (juli—okt. 1912), få vi på de viktigare posterna 41 mill. mera än under motsvarande period 1911. Omedelbart efter freden i Lousanne var stegringen särskildt iögonfallande, hvad beträffar afgifterna på tobak och salt.

För bestridandet af krigskostnaderna, en totalsumma af 660 mill., ha de senare årens betydande öfverskott kommit väl till pass. Jämte anlitandet af dessa reserver har man måst tänka på andra utvägar att skaffa återstoden af nyssnämnda summa, och en ökning af statsskulden synes svår att undvika, allrahelst ansenliga summor nyligen beviljats för nya militära rustningar. Den 30 juni 1911 uppgick Italiens konsoliderade statsskuld till 13,986 mill. lire. Medan denna ej ökas, har den rörliga statsskulden visat tendens att stiga och kommer väl genom kriget att skjuta ytterligare i höjden. —

Statens finansiella läge måste ses mot bakgrunden af de allmänna ekonomiska förhållandena i landet. Med hänsyn till dem är Italien som i så mycket annat de stora motsatsernas land. En betydlig uppryckning på näringslifvets område är att konstatera under det nya seklet, detta gäller ej allenast den alltmer framträdande industrien utan äfven landets gamla modernäring, jordbruket. Den förras egentliga uppsving daterar sig från slutet af 1890-talet och har väsentligen statsmakternas ingripande att tacka för sin blomstring. Den utrikes handeln afspeglar utvecklingen på detta område: 1897 utgjorde varubytet med utlandet blott 41 % af våra dagars. Angifven i % växer under åren 1891—1910 den utrikes handeln i Italien med 150 %, i Tyskland med 130, i Förenta staterna med 97, i Frankrike med 80, i England med 78 och i Österrike med 75 %. Importen till Italien öfverstiger starkt exporten. Sålunda uppgick 1 sept. 1911—31 aug. 1912 den förra till 3,397 mill.

lire, medan den senare för samma tid endast utgjorde 2,295 mill., ett förhållande, som dock betydligt mildras, om vi till den senare siffran lägga Italiens stora inkomster af turisttrafiken samt de högst afsevärda summor, som af italienska emigranter årligen placeras i hemlandet.

För industrien har bristen på stenkol inom landet städse varit kännbar. Emellertid har man i senare tid på ett storartadt sätt tagit i sin tjänst »de hvita kolen», på samma sätt som ägt rum i Sverige och i det till Italien stötande Schweiz. I norra Italien äro anläggningarna för åstadkommande af elektrisk kraft mycket talrika, och ett par af de nya kraftledningarna äro bland de största i världen. 1898 uppgick den samlade elektrisk energien till 118,000 hästkrafter, 1910 till cirka 800,000 och i våra dagar till öfver 1 mill. Stora sammanslutningar inom industrien synas skola ge ökad fart åt denna näring. En liknande koncentration är att konstatera mellan bankerna.

För den andra hufvudnäringen, åkerbruket, finnas gifvetvis äfven stora utvecklingsmöjligheter. Här möta emellertid svåra hinder i de ödesdigra egendomsförhållandena, storgodsens förhärskande ställning med ty åtföljande arrendesystem etc. Annars göres mycket för jordbrukets höjande, ej minst från det allmännas sida. Storartade bevattningsföretag äro satta i verket eller planeras, efter mönster af det berömda systemet på lombardiska slätten, andra åtgärder att förtiga. Också har Italien förhållandevis mera odlad jord än något annat land i Europa, Danmark undantaget. Af de vanliga europeiska sädesslagen kommer hvetet främst. Det beräknas, att Italien odlar 170 deciton hvete per kvkm., medan motsvarande siffra för Frankrike är 155, för Ungarn 110, för Tyskland 65, för England, Österrike och Ryssland resp. 48, 37 och 6. På hvarje invånare kommer däremot för Italiens vidkommande endast 1,4 deciton, medan siffran för Frankrike är 2,1. Häraf förklaras, hvarför hvete årligen måste importeras, trots den rikliga tillgången inom landet.

För en lycklig utveckling af det italienska näringslifvet fordras främst en lösning af vissa sociala frågor, hvilket de maktägande också tyckas ha kommit till insikt om.

J. E. N.

Babson's statistical organisation. Som ett apropos till det i föregående häfte meddelade, af Kommerskollegium utarbetade, förslaget till en s. k. »krisbarometer» må här med ett par ord omnämnas det under ofvanstående namn i Amerika (nära Boston) upprättade »ekonomiska observatoriet». Dess upphofs- och styresman, Roger M. Babson, söker medels vecka för vecka fortlöpande observationer rörande vissa ekonomiska data och däraf bildade indextal bedöma den ögonblickliga situationen samt förutsäga den kommande. De olika föremålen för hans observation sammanfattas under följande hufvudgrupper: handel och rörelse — penning-

marknaden — kapitalplaceringar. Af de inlöpande uppgifterna sammanställas så indextal efter en af Babson uppfunnen metod, hvilka — mot betalning — ställas till affärsmäns och öfverhufvud den ekonomiskt intresserade allmänhetens förfogande.

Såväl mot urvalet af observerade fakta som mot metoden för medeltalsberäkningarna kunna från teoretisk ståndpunkt anmärkningar göras. Men den framgång, företaget haft, visar, att det tyckes vara till nytta och i alla händelser motsvarar ett allmänt behof. Vi torde i ett följande häfte få tillfälle litet närmare redogöra för den egendomliga inrättningen.

P. F.

Riksdagsarbetets svårigheter.

Några synpunkter

af

Professor **Pontus Fahlbeck.**

Man har med skäl klagat öfver riksdagens öfveransträngning på senaste tid och det mindre goda arbetsresultat den presterat, trots mängden af föredragna och afgjorda ärenden. Den förra, öfveransträngningen, har gifvit sig högljudt till känna. Ty den berör på ett obehagligt sätt de enskilde riksdagsmännen. Det senare, det i flera fall svaga arbetsresultatet, träffar landet och ger sig till känna först i framtiden, men är så mycket betänkligare. Den af alla kända öfveransträngningen har vidlyftigt diskuterats både i riksdagen och i pressen och man har som bot därför föreslagit en mängd olika åtgärder ss. förlängning af riksdagens samvaro och särskildt dess tidigare början, censur i fråga om den fria motionsrätten och begränsning af debatterna samt först och sist regeringspropositionernas framläggande i god tid. Äfven arbetets kvalitet har berörts, ehuru blott indirekt under erinran om svårigheten för utskott och enskilde att hinna sätta sig in uti alla förekommande ärenden.

Här som eljest, när man vill råda bot på ett missförhållande, är det i första hand dess orsaker, man bör uppsöka och om möjligt afstyra. Dess värre visar sig emellertid genast, att mot de främsta af dessa orsaker ingen bot står att finna. De äro nämligen att söka uti å ena sidan en öfverdrifven reformifver och å andra en mot ifvern icke svarande förmåga att leda och bemästra

den vidtomfamnande lagstiftning, som reformerna kräfva. Den stora reformifvern med däraf följande arbetsbörda för riksdagen har otvifvelaktigt till en del sin grund uti regeringens ambition att uträtta något och slå rekord. Redan hos den föregående ministären märktes denna sträfvan mycket tydligt; och den nu sittande vill icke vara sämre utan om möjligt bättre härutinnan. Den vet ock, att den på detta sätt bäst motsvarar det parti, hvartill den hör. Ty detta parti liksom öfverhufvud all demokrati svärmar för reformer — oafsedt om de äro behöfliga eller ej.

Med den brist på historiskt sinne som alltid utmärker den stora massan, väsentligen på grund af okunnighet, opponerar den sig gärna mot allt, som erinrar om äldre ting och förhållanden äfven i småsaker och former, samt önskar något nytt. Därtill kommer den mängd önskningar rörande egna intressens tillgodoseende, som den nya maktställningen väcker. De senare ge anledning till de stora reformerna, medan det först nämnda förhållandet vållar de många småreformerna. Slutligen har den öfverdrifna reformifvern en mäktig tillskyndare äfven uti de enskilde motionärernas »honnetta ambition.» Men den ambitionen att för världen och främst valmännen visa, att man uträttar något, har nog gamla anor i Sveriges riksdag, äfven om den stegrats med den fortgående demokratiseringen.

Detta utgör den första stora anledningen till riksdagens öfveransträngning. Den andra är att söka uti de många nya männen.

Rösträttens utsträckning till allmän har med ett slag öppnat dörren för allt talfört småfolk och tillfört riksdagen en massa nya män. Dessa ha stort intresse för stat och statslif, i hvad det rör deras egna angelägenheter och någon enda allmän fråga t. ex. nykterheten. Därutöfver sträcker sig sällan detta intresse. Men hvad värre är, insikten uti statslifvet och statens behof som stat svarar icke på något sätt mot nämnda intresse, icke ens i de frågor som särskildt röra dem själfva. Man vet blott, hvad man önskar och vill, men förstår hvarken om detta går ihop med andra lika berättigade kraf eller låter förena sig med det allmänna bästa. Om statslifvets alla öfriga sidor har man åter så godt som ingen aning. Intresselöshet för det mesta, som icke ligger inom småfolkets synkrets samt bristande insikt äro två drag, som följa med

all demokrati. Dessa drag saknas icke heller uti det nu rådande politiska lifvet i Sverige. Brist på sakkunskap och rent af en viss ovilja däremot är signaturen på detsamma för närvarande. Att detta skall trycka sin prägel särskildt på riksdagsarbetet är uppenbart. Men lika klart är, att häremot finnes ingen hjälp lika litet som emot den öfverdrifna reformifvern. Båda följa med den situation, som den allmänna rösträtten skapat, och de folkelement, som därmed kallats till delaktighet i rikets styrelse.

Men om sålunda de förnämsta orsakerna till det öfverklagade tillståndet med riksdagens arbete svårligen kunna afvändas, så finnas andra orsaker därtill, med hvilka man har lättare att komma till rätta. Sådana ligga uti riksdagens eget arbetssätt. De flesta ofvan berörda förslagen att afhjälpa missförhållandena syfta häråt. Dock kan jag icke finna något af dessa förslag — utom det att med en veckas tidigare början förlänga riksdagens sessioner — tillrådligt. Det svär alltför mycket mot svenska traditioner att direkt inskränka den fria motionsrätten eller afskära yttrandefriheten i debatterna. Uti det enskilda föreningslifvet förekomma ibland dylika bestämmelser äfven hos oss. I utlandet äro de som bekant regel i flera parlament, främst uti det äldsta af alla, Englands. Det synes dock icke vara skäl att öfverföra dessa på vår riksdags arbetsordning. Endast mot interpellationerna bör man vara på sin vakt, att de ej få ta för mycken tid i anspråk.

Andra utvägar finnas emellertid, af hvilka följande två synas mig mest tilltalande.

Den ena af dessa är, att konungens propositioner såväl i utskotten som i kamrarna få gå före enskildes motioner. Och detta borde ske så strängt, att först när de förra af utskott och kamrar behandlats, de senare toges upp till behandling och afgörande. Härigenom komme riksdagsarbetet under större delen af riksdagen att upptagas af propositionerna, medan motionernas behandling inskränktes till senare delen af riksdagen eller öfverhufvud så, att de icke gå i vägen för de förra. Den fullt lika och likvärdiga behandlingen af Kungl. Maj:ts propositioner och enskildes motioner är enastående för den svenska riksdagen och tyckes stämma med den i författningen rådande dualismen. Men den förskrifver sig icke därifrån utan från frihetstidens riksdags-

välde, inaugureradt i denna del af 1723 års R. O. § 13. En sådan ordning som den hos oss rådande försvårar och försenar arbetet i hög grad och ger den enskilde riksdagsmannen en med regeringen jämnbördig ställning, som måste försvaga denna och med växande demokratisering kan leda till riksdagsvälde och regeringsanarki.

Följden af en ändring uti arbetsordningen af nu antydt slag blefve i första hand, att propositionerna komme att grundligare förberedas af utskotten, och framför allt att de mera genomdebatterades i kamrarna än hvad nu ofta är fallet — en sak som äfven för den stora allmänheten, som icke kan följa med utskottsarbetet, är af betydelse. Vidare skulle härigenom åt flertalet motioner anvisas den anspråkslösa plats uti arbetet inom såväl utskott som kamrar, som de förtjäna. Man finge då ej längre bevittna, att en sak som folkpensioneringen på några timmar undanstökades, medan motioner om vaccination och riksdagshusets »torrläggning» och så mycket annat skräp taga det dubbla och mer af kamrarnes arbetstid i anspråk. Sannolikt skulle äfven den stora lusten att motionera om likt och olikt något stäfjas, om denna ordning infördes. Ty den naturliga följden däraf borde blifva, att motioner i mycket högre grad än nu är fallet i brådskan mot slutet af riksdagen klubbades ihjäl — till stor båtnad för alla utom naturligen de reformlystne motionärerna.

Detta är den ena utvägen. Den andra vore att göra allvar af det gamla förslaget, att större kungl propositioner, särskildt lagstiftnings- och organisationsfrågor kunde uppskjutas till nästa riksdag. Förslag härom borde kunna väckas inom kamrarne redan vid remissen samt af vederbörande utskott när som helst. Bindande beslut i saken bör efter utskottets utlåtande kunna fattas af hvardera kammaren för sig. Detta är nödvändigt för att motväga den ökade makt, som förslaget om propositionernas företrädesrätt vid behandlingen ger regeringen, samt häfda riksdagens själfständighet. Härigenom skulle först och främst riksdagens arbete högst betydligt utjämnas, då dessa bordlagda förslag genast vid nästa riksdags början, då eljest litet är att göra, toges upp. Vidare skulle därmed både den och den stora allmänheten få tid till en i många fall väl behöflig granskning af de framlagda för-

slagen. Med den brådstörtande hast, hvarmed nu reformarbetet i vissa fall — som bekant icke i alla — bedrifves, blifva regeringsförslagen ofta icke så förberedda, som de vid det slutliga afgörandet borde vara. Ledsamma erfarenheter från senaste riksdag tala härom ett alltför tydligt språk. Denna reform vore därför till stor fromma icke blott för riksdagen och dess arbete utan ock för landet och en sund utveckling.

Genomfördes dessa båda reformer, så afhjälptes en rätt stor del af de olägenheter, som nu vidlåda riksdagsarbetet, i alla händelser hade därmed gjorts, hvad som under nuvarande förhållanden kan lämpligen göras för att å ena sidan lätta detsamma och å andra höja dess kvalitet.

Statsförvaltning och förvaltningsorganisation.

Tillika några ord om departementalkommitténs förslag.

Af

Prof. **C. A. Reuterskiöld.**

Att den moderna statens förvaltning kräfver en omfattande och ofta invecklad organisation, är utan vidare klart på grund af denna förvaltnings egen art och beskaffenhet. Och att organisationen tid efter annan måste lämpas efter tidens ändrade förvaltningsbehof, torde vara lika klart, oaktadt man allt för ofta i vårt land sedan gammalt snarare synes benägen att vända om satsen och sålunda betrakta reformer på förvaltningsorganisationens område såsom den förnämsta häfstången till skapande af förvaltningsbehof i anslutning till vissa politiska önskemål eller idéer, som ännu ej skapat verkliga behof. Detta är emellertid i sak felaktigt: i verkligheten skapas organisationen i efterhand och den blir aldrig lifskraftig, förrän de förvaltningsbehof, hvilka den skall tjäna, redan faktiskt blifvit af den redan förhanden varande organisationen omhändertagna. Vårt lands förvaltningshistoria är alltifrån sin början under gamle kung Göstas dagar full af organisationsreformer på papperet, hvilka antingen aldrig genomförts eller, där så slutligen skett, vid genomförandet fått ett helt annat innehåll än afsedt varit. Reformarbetet på statsförvaltningens område har varit mest framgångsrikt och lyckosamt, när det inriktats på nya behofs tillgodoseende utan i förväg ändrad organisation och låtit organisationen så att säga bilda sig själf för att först sedan detta skett formelt fixeras och afslipas. Sker så, blir ej heller, såsom eljes är vanligt, den missuppfattningen härskande, att inom och för statsförvaltningen förvaltningsorganisationen är det väsentliga, i stället för att den tvärtom blott är förvaltningsrättens bihang — det

är icke länge sedan förvaltningsrätten t. o. m. i den akademiska undervisningen ansågs liktydig med ett studium, hvars benstomme utgjordes af statskalendern.

Statsförvaltningen i våra dagars Sverige omfattar två egentliga hufvudområden, hvartill kommer den form däraf, som står i samband med självstyrelsen inom olika områden (kyrka, kommun, universitet o. s. v.). Af de båda hufvudgrenarna kan den ena betecknas som statens egenförvaltning, den andra som dess politiförvaltning, båda uttrycken tagna i vidsträckt bemärkelse. Egenförvaltningen afser statens och det däraf beroende borgerliga samhällets intressen af eget fortbestånd och själfbestånd samt handhafvandet af de medel, som härför äro nödvändiga. En egenförvaltning har därför alltid funnits, så länge staten varit till, men denna egenförvaltning har i nutiden icke blott vuxit till omfång och innehåll, utan äfven i sig upptagit en helt och hållet ny gren af förvaltningsverksamhet, grundad i det moderna behofvet af statlig företagareverksamhet i vissa fall. Man kan därför inom egenförvaltningen skilja mellan egenförvaltning i inskränkt mening och driftsförvaltning. Hvad åter angår politiförvaltningen, har äfven denna under tidernas lopp genomgått åtskilliga förändringar, men utvecklingsgången har här varit en annan. Väl har alltid funnits åtminstone i någon form en säkerhetspoliti med därtill hörande polisorganisation, men i tider, då staten ansågs väsentligen vara en ren rättsstat, blef denna politi hufvudsakligast kriminalpoliti och, så vidt politisk verksamhet af enskilda betraktades såsom mer eller mindre farlig och därför förbjuden, politisk polis, ofta af hemlig natur, under det att i tider, då staten hade karakter af polisstat, politien afsåg den allmänna välfärden och därför omfattade privatverksamhetens alla områden, reglerande och kontrollerande. För den moderna kulturstaten däremot är allt detta öfverdrift åt ena eller åt andra hållet, och dess politi är därför dels allmän ordnings- och säkerhetspoliti, hvari kriminalpolitien ingår som moment, men hvarur den politiska polisverksamheten helt uteslutits, dels också specialpoliti å de privatverksamhetsområden, där maktregleringsbehofvet på grund af intressekonflikter mellan olika maktfaktorer inom samhället eller mellan sådana och det borgerliga samhället självt, hvars intressen staten

har att skydda, gör ett statligt ingripande nödvändigt utan att dock behof föreligger af verksamhetens förvandling till statsföretag och därmed af dess förläggande under statens driftsförvaltning. Specialpolitiens områden växla efter tid och folk, men ju mera invecklad och intensiv privatverksamheten är, desto mera vidgas ock af naturliga skäl, i följd af den härigenom ökade maktspänningen, dessa områden för statlig förvaltning.

Egenförvaltningen i inskränkt bemärkelse har alltid haft åtminstone två grenar, militärförvaltningen samt kameral- och finansförvaltningen. Ur den senare har utskilts hofförvaltningen i samma mån som skillnad gjorts mellan å ena sidan konungens och å den andra statens medel och utgifter, men äfven hofförvaltningen måste dock alltjämt räknas till statsförvaltningen, må vara att dess organisation och räkenskapsväsen följa andra regler än förvaltningens i öfrigt. Till egenförvaltningen höra därjämte dels utrikesförvaltningen, hvilken alltid hänför sig till staten själf som intressesubjekt och till upprätthållandet af statens maktställning inom statssystemet, äfven när fråga närmast är om enskilda statsborgares intressen, dels justitieförvaltningen, omfattande ej blott jurisdiktion, exekution och fångvård, utan öfver hufvud allt som har med rättsväsendet att skaffa, såsom förarbeten till den allmänna politiska och borgerliga lagstiftningen, dispenser, nåd, naturalisation m. m.

Dessa olika grenar af egenförvaltningen hafva efter hand erhållit hvar sina särskilda organ, om än i vissa fall, synnerligast hvad angår förvaltningens handhafvande i orterna, äfven gemensamma organ användts och allt fortfarande användas, såsom t. ex. i länen konungens befallningshafvande med underlydande landsstater, hvilka hafva uppgifter inom nästan alla den egentliga egenförvaltningens grenar. Å andra sidan har t. ex. militärförvaltningen uppdelats på olika organ för krigsmakten till lands och för den till sjös, hvad såväl det lokala som det centrala handhafvandet af denna förvaltningsgren angår och beträffande äfven de så att säga civila delarna däraf (intendentur, sjukvård m. m.).

Driftsförvaltningen omfattar företag af väsentligen två olika typer, den ena sådana som i och för sig äro privatföretag och som äfven såsom statsföretag bero af en staten tillkommande privaträtt, hvars affärsmässiga utnyttjande är driftens uppgift, den

andra sådana som visserligen äfven skulle kunna drifvas såsom privatföretag och som därför kräfva ett affärsmässigt handhafvande, men som, äfven om eller när de äro privatföretag, måste inriktas ej på ett blott affärsmässigt utnyttjande af en privaträtt, utan såsom politiförvaltningen på ett för allmänhetens intressen ändamålsenligt anordnande och upprätthållande af verksamheten. Till den förra typen hör statens vård af egna skogar, dess utnyttjande af egna vattenfall för kraftdistribution [1], dess tillverkning för vissa behof af krut eller vapen o. d.; till den senare däremot driften af kommunikationsanstalter såsom järnvägar, post, telegraf och telefon, hvilka då de kommit allmännare i bruk i regel antingen alls icke få af enskilda drifvas eller åtminstone ej utan statlig koncession och under iakttagande af statliga driftreglementen. Att alla dessa förvaltningsgrenar kräfva sina särskilda organ, ligger i öppen dag, så snart företagen hvar för sig äro af större omfattning. Men lika klart är, att dessa organ icke kunna ordnas efter den öfriga egenförvaltningens organtyper, utan snarare måste söka sina förebilder inom den privata företagareverksamheten, såvida en affärsmässig skötsel öfver hufvud skall vara tänkbar.

Den allmänna ordnings- och säkerhetspolitien jämte kriminalpolitien, hvilken senare på det närmaste sammanhänger med straffprocessen och därigenom med justitieförvaltningen, är dels masspoliti dels individualpoliti och afser i båda fallen ett preventivt eller repressivt ingripande eventuellt med direkt yttre tvång mot massan, resp. individerna. Polismyndighet för anordnande af nödiga åtgärder och polismakt för deras verkställande måste därför å hvarje ort tillkomma visst organ, men något hinder för att detta organ tillika utöfvar andra funktioner finnes ej, och i Sverige är det framför allt konungens befallningshafvande med sina underlydande, hvilka med uppgifterna inom egenförvaltningen i inskränkt mening förena polisuppgifterna, hvarjämte städerna, i den mån de själfva åtaga sig kostnaderna härför, gemenligen hafva särskilda polisstyrkor. Hvad åter angår specialpolitien, omfattar denna i det nutida Sverige fem olika former, nämligen sam-

[1] Kraftdistributionsföretag måste dock räknas till den senare typen, därest öfverhufvud inga vattenfall finge utan koncession utnyttjas för kraftfördelning.

färdspoliti, näringspoliti, kulturpoliti, socialpoliti och personpoliti, och för handhafvandet af hithörande uppgifter äro dels de allmänna polisorganen användbara, dels hafva särskilda organ skapats för vissa af dessa uppgifter; speciellt på detta område är det, som stundom organisationen går före själfva behofvet i syfte att under förvaltningen lägga en af den samma förut ej beaktad uppgift.

Samfärdspolitien afser å ena sidan reglering och kontroll öfver gator, vägar, farleder och andra trafikanstalter, hjulringars bredd, enskilda järnvägars, automobilers, velocipeders och andra fortskaffningsmedels beskaffenhet och begagnande, fartygs utrustning, lastmärken, befäl och besättning samt navigering, trafikhinders undanrödjande m. m., och å den andra registrering, gränsreglering och kontroll öfver begagnandet af fastigheter, särdeles inom samhällen med mera sammanträngd befolkning, för ett ur detta samhälles synpunkt planmässigt bebyggande. Äfven näringspolitien har två hufvuduppgifter, dels understöd och rådgifning beträffande jordbruk eller andra näringar, dels registrering, fastställelse, tillstånd, koncession etc. beträffande olika företag, hvilka bero af en privaträtt, hvars fulla utnyttjande dock ej kan utan viss statens medverkan äga rum. På liknande sätt förhåller det sig med kulturpolitien, hvilken afser ej mindre ett skyddande af landets allmänna kultivation, djur- och växtverld, naturtillgångar, natur- och fornminnen m. m. än vidtagandet af anstalter och åtgärder för allmän undervisning, vetenskap och konst. Socialpolitien åter afser å ena sidan åtgärder för arbetsförmedling, medling i arbetstvister, arbetarskydd, butikstängning, egna hemsförvärf, bostadsinspektion o. s. v. till skydd för vissa klasser inom samhället, å den andra anstalter för den allmänna hälso- och sjukvården, nykterheten, socialförsäkning o. dyl., under det att personpolitien riktar sig på skyddsåtgärder för individerna genom fattigvård, genom internering eller andra medel mot dryckenskap, lösdrifveri, bettleri, vanart m. m., genom registrering af namn, bostad, födelse, död, civilstånd, in- och utflyttningar och hvad härmed kan äga sammanhang.

Beträffande slutligen den statens förvaltning, som står i samband med själfstyrelsen, är denna väsentligen af kontrollerande natur. Men kontrollen kan anordnas på olika sätt, genom med-

verkan af statsmyndighet vid utseende af självstyrelseorgan, genom pröfning af sådan myndighet i underställningsväg eller annorledes af självstyrelseorgans beslut före verkställandet, genom besvär hos statsmyndighet öfver självstyrelsebeslut i vissa fall eller slutligen genom direkt ingripande medels föreskrifter eller anordningar. I regel erfordras härför inga särskilda organ, utan kontrollverksamheten kan anförtros åt myndigheter, som redan för andra ändamål organiserats, om än i vissa fall undantag från regeln kunna vara lämpliga, t. ex. ifråga om det för unversitetens skull särskildt inrättade kanslersämbetet [1].

Förvaltningsverksamheten består i företagandet af förvaltningsakter, d. v. s. en eller flere handlingar, hvilka uttrycka och förverkliga en viss myndighets vilja i en fråga, som kan blifva föremål för någon dess åtgärd, förvaltningsärende [2]. Likgiltigt är härvid, om beslutet och verkställandet bero af samma eller af olika personer såsom organ, men nödvändigt är i hvarje fall, att beslutet gifvits af någon eller några, som faktiskt utgöra en myndighet. Såsom myndighet åter bör betecknas hvarje organ för ett samhälle, hvilket under eget ansvar har självständig handlingsmakt i förhållande till samhällets medlemmar, och såsom offentlig myndighet hvarje dylikt organ för staten, såvida det samma särskildt bildats för detta ändamål; äfven organ för andra samhällen kunna visserligen i ett eller annat afseende beklädas med offentlig myndighets makt och befogenhet, men de blifva dock ej härigenom självfva offentlig myndighet, hvaremot å andra sidan den omständigheten, att en viss offentlig myndighet tillika utgör organ för annat samhälle, t. ex. biskopar och präster eller universitetens professorer, icke upphäfver dess karakter af offentlig myndighet.

---

[1] Om statens moderna förvaltningsuppgifter, se ock min uppsats i denna tidskrift 1905, där frågan behandlats från delvis andra synpunkter än här.

[2] Att med den här gifna vidsträckta formuleringen äfven t. ex. lagstiftningsbeslut af K. M:t blifva förvaltningsakter är klart, men häremot lärer ej heller något vara att invända, då dylika frågor otvifvelaktigt äro att anse som förvaltningsärenden, ehuru resultatet af förvaltningsakten blir lagstiftning, enär organviljan här riktats på normgifning såsom slutlig åtgärd.

För att en förvaltningsakt skall rättsligen föreligga, fordras emellertid därjämte att den beslutande myndigheten är lokalt och sakligt behörig, vare sig såsom K. M:t på grund af sin allmänna statsrättsliga maktställning eller såsom öfriga statliga förvaltningsorgan på grund af delegerad makt; i senare fallet gäller dock i svensk rätt, som regel, att förvaltningsärendet kan dragas, för förnyad pröfning, under den myndighet, som delegerat makten. Den delning af förvaltningsverksamheten, som blir en följd af maktdelegationen, kan därför så angifvas, att såsom regeringsärenden betecknas alla de förvaltningsärenden, hvilkas afgörande innebär utöfning af en icke delegerad eller af en uttryckligen förbehållen höghetsmakt, eller som trots skedd delegation, genom besvär, underställning eller annan särskild åtgärd, återgått till K. M:t i statsrådet. Hvilka ärenden en maktdelegation bör afse, kan icke uttömmande genom allmänna regler angifvas, ehuru principielt vissa slag af ärenden alltid måste anses som regeringsärenden, utan beror af pröfning i hvarje fall af ifrågasatt delegation; ock är för de verkliga regeringsärendena karakteristiskt, att för deras afgörande i regel saknas tillämpliga materiella normer. Huruvida åter ett visst ärende ingår eller icke ingår i skedd delegation, är något som beror af vanlig tolkning och som i första hand afgöres af den myndighet, hos hvilken ärendet anhängiggjorts.

Anhängiggörandet af ett förvaltningsärende hos viss myndighet med nyssnämnda verkan kan ske dels genom myndigheten själf eller annan myndighet, när initiativet utgår från denna, dels genom åtgärder af enskilde, som hänvända sig till myndigheten. I förra fallet sker anhängiggörandet antingen medelst remiss af ärendet till visst organ för utredning eller yttrande, då ärendet blir anhängigt hos den myndighet, som beslutat remissen, ej hos den till hvilken remissen skett, eller genom hemställan hos sidoordnad eller öfverordnad myndighet, af hvars beslut ärendet beror, eller slutligen medels utfärdande af anmärkning eller i vissa fall stämning för afgifvande af svaromål i en härigenom inledd administrativ process. Genom enskilde åter anhängiggöres ett ärende medels anmälan, ansökan eller besvär, hvarvid målet blir administrativt processmål så framt ansökningen eller besvären böra betraktas som rättsansökan resp. rättsbesvär, d. v. s. antingen afse

sökandens, resp. klagandens rättigheter eller skyldigheter i förhållande till viss motpart, vare sig denne är annan enskild eller staten sjelf, eller gå ut på ogiltighetsförklaring rörande viss förvaltningsakt på grund af nullitet eller sådan felaktighet, som bör föranleda återtagande eller upphäfvande; vid vanliga ansökningar och besvär åter föreligger hos sökanden, resp. klaganden, endast ett af förvaltningsakten berördt intresse, äfven om i följd af den samma rättigheter eller skyldigheter kunna uppstå.

Genom anhängiggörandet öfvergår förvaltningsärendet till ett förvaltningsmål, som skall efter utredning företagas till pröfning och afgörande, så framt myndigheten finner sig härtill behörig och, då anhängiggörandet skett genom hemställan, icke trots behörighet genom särskildt beslut vägrar att ingå i saklig pröfning af denna. Utredningen sker genom myndigheten sjelf efter eller utan remiss till annan och afser att ex officio bringa målet i det skick, att ett allsidigt objektivt bedömande af frågan blir möjligt, hvarvid enskild parts yrkanden och förebragta bevisning visserligen utgöra moment af betydelse, särskildt i den administrativa processen, men dock aldrig spela samma roll som i den vanliga processen. Den statliga förvaltningsverksamheten beherskas, kan man säga, af två principer, officialprincipen och objektivitetsprincipen, hvilka däremot icke äga lika giltighet för t. ex. självstyrelseverksamheten, hvilken tvärtom mer eller mindre beror af hvad man kunde kalla dispositions- och utilitetsprinciperna, naturligen i förvaltningsrättslig mening. Efter verkställd utredning, hvilken i den administrativa processen sker under iakttagande af vissa former till skydd för de här mera framträdande partsintressena, men eljes är formfri, anmäles målet till föredragning och afgörande, så vida ej utredningen verkställts af samma person, som äger att besluta; äfven föredragningen kan vara formfordrande eller formfri, det förra naturligen framför allt i den administrativa processen. Efter föredragningen följer beslutsförfarandet, som självfallet blir beroende af det beslutande organets beskaffenhet och sammansättning. Beslutsorganen kunna vara personliga, byråkratiska eller kollegiala: de personliga utgöras af befattningshafvare som ensamma och utan annans nödvändiga medverkan, de byråkratiska af befattningshafvare, som likaledes ensamma men under

nödvändig medverkan af viss föredragande fatta beslut, de kollegiala af ett flertal befattningshafvare, hvilka samfäldt efter föredragning genom visst organ genom omröstning afgöra målet. Härjämte kunna förekomma dels halfkollegiala beslutsorgan, hvarmed böra förstås sådana, hvilka i vissa fall äro byråkratiskt, i andra kollegielt verksamma, dels äfven kollektiva beslutsorgan, eller sådana hvilka bestå af ett flertal personer med samfäld beslutanderätt men utan karakter af befattningshafvare och därför verksamma utan kollegiala former, t. ex. handelsrådet, sociala rådet och andra dylika representationer. Sedan emellertid beslut fattats och justerats, vare sig till protokoll eller utan sådant, skall det samma expedieras och, där sådant utöfver expeditionens utfärdande erfordras, genom vederbörande underordnade organ verkställas.

Uppenbarligen kräfver det sålunda skizzerade förvaltningsförfarandet en därefter afpassad organisation af de myndigheter, som hafva att handlägga förvaltningsmålen. Ju flere ärenden en viss myndighet är behörig att upptaga till pröfning, desto nödvändigare blir det att densamma får en organisation, som förlägger beslut och beredning till olika organ inom myndigheten, liksom å andra sidan behofvet af särskild verkställighet, utöfver den vanliga expeditionen af de i regel skriftliga akterna, hvilken åligger beredningsorganen, kan kräfva åtminstone något rent verkställighetsorgan. Härigenom uppstår en skilnad mellan högre och lägre myndigheter, på det sätt, att såsom högre kunna betecknas de, inom hvilka särskilda befattningshafvare fungera såsom beslutsorgan och andra såsom berednings- och verkställighetsorgan, under det att inom lägre myndighet åtminstone besluts- och beredningsfunktionerna utöfvas af samma befattningshafvare. De lägre myndigheterna kunna därför äfven betecknas som individualmyndigheter och de högre som kollektivmyndigheter, hvarvid dock sistnämnda uttryck ej får missförstås så att denna myndighets beslutsorgan såsom sådana äfven måste vara kollektivorgan, d. v. s. bestå af flere samverkande personer — tvärtom utgöras de oftast af allenast en befattningshafvare, hvilken ensam beslutar, eller, som saken ock kan uttryckas, är allrådig, personligt eller byråkratiskt. Med den omfattning förvaltningen i den moderna kulturstaten fått är det därjämte i synnerhet beträffande centrala myndigheter — så-

väl rikscentrala som distriktscentrala — ej sällan nödigt eller åtminstone lämpligt, att beredningsorganen erhålla dels under sig särskilda expeditionsorgan, dels i viss utsträckning självständig beslutandemakt och därmed karakteren af fristående, men underordnade beslutsorgan inom myndigheten. Den skillnad, som sålunda uppstår mellan de befattningshafvare, af hvilka resp. organ och myndigheter bildas, har sedan gammalt fått ett synnerligen lämpligt och pregnant, ehuru stundom missuppfattadt, uttryck i skillnaden mellan ämbets- och tjänstemän samt betjänte: de befattningshafvare, hvilka hvar för sig eller samfäldt fungera som rena beslutsorgan, äro ämbetsmän, hvaremot såväl beredningsoch expeditionsorganens befattningshafvare som de befattningshafvare, hvilka utgöra lägre myndigheter äro tjänstemän och de rena verkställighetsorganen betjänte ehuru stundom, särskildt inom driftsförvaltningen äfven vissa verkställighetsorgan betecknas antingen som tjänstemän af lägre grad, beroende därpå att verkställighetsuppgifterna här i många fall äro af annat slag än de eljes vanliga, eller som arbetare, när deras uppgifter äro fullkomligt de samma som andra arbetares — öfver hufvud äro för öfrigt beträffande organisationen inom driftsförvaltningen afvikelser från det eljes gällande vanliga. Efter svensk rätt har K. M:t vanligen förbehållit sig själf utnämningsrätten beträffande ämbetsmän samt sådana tjänstemän, hvilka äro beredningsorgan med viss egen beslutandemakt, högre tjänstemän, hvaremot öfriga eller lägre tjänstemän tillsättas af den myndighet, inom eller under hvilken de äro verksamma, liksom denna regelmässigt äfven anställer de betjänte, som möjligen erfordras.

Myndighetsorganisationen, både den inre och den yttre, den som afser hvarje myndighet för sig och den som afser myndigheternas inbördes förhållande, beror sålunda ej mindre af förvaltningsärendenas antal, omfång och beskaffenhet än af de olika förvaltningsuppgifterna och behofvet af särskilda myndigheter för olika uppgifter. Vissa uppgifter, t. ex. den allmänna polisverksamhetens, kunna endast genom lokalt behöriga och verksamma organ utföras, under det andra, t. ex. driftsförvaltningens, lika visst kräfva jämte sådana äfven en central styrelse, och åter andra, t. ex. den officiella statistiken, endast centrala organ, må vara

att dessa för sin verksamhet äro beroende af medverkan från andra myndigheter. Centralisationen kan vara rikscentralisation eller distriktscentralisation; den senare betyder visserligen i förhållande till den förra en decentralisation, men innebär i förhållande till lokalförvaltningen såsom ortsförvaltning en verklig centralisation. På samma sätt kan inom en viss ort, som bildar ett helt för sig med egna uppgifter och egna organ, t. ex. städerna, vissa myndigheter blifva centralmyndigheter i förhållande till de öfriga (lokal centralisation). Statens lokala ortsförvaltning, där en sådan för viss förvaltningsgren erfordras, handhafves mestadels af organ med ställningen af lägre myndigheter, hvilka lyda under antingen en distriktscentral eller en rikscentral högre myndighet; lokalförvaltningen i öfrigt, d. v. s. den, som utan att afse bestämd ort, dock är lokalt begränsad, äger däremot oftast rum genom organ med karakteren af högre myndigheter, hvilka dock själfva kunna vara underordnade andra högre myndigheter. Organisationen af dessa lokala och centrala högre myndigheter är gifvetvis synnerligen växlande, särskildt hvad beslutsorganen vidkommer; men de största svårigheterna liksom det största intresset erbjuder härvid den rikscentrala förvaltningsorganisationen på grund af nödvändigheten att sammanbinda denna med regeringsmyndigheten. Tre olika principer äro här möjliga, ehuru dessa kunna på flerfaldiga sätt modifieras.

Enligt den i nutiden allmännast tillämpade principen, hvilken för korthetens skull kan betecknas som den franska, är den rikscentrala förvaltningen lagd i regeringens händer på det sätt, att ministerierna utgöra, hvart inom sin förvaltningsgren, styrelsemyndigheter och regeringens ledamöter såsom ministrar dessa myndigheters beslutsorgan. Att gränsen mellan regeringsärenden och dylika styrelseärenden ofta lämnats obestämd och därför kan vara svår att i hvarje fall draga, betyder under sådana omständigheter föga. Betänkligare är, att kontinuiteten och enhetligheten i styrelseärendenas handhafvande härigenom antingen äfventyras, enär ministrarna såsom regeringsmedlemmar bero af de politiska förhållanden och sällan blifva fasta eller långvariga i ämbetet, eller ock kommer att hvila på beredningsorganen, i den mån dessa äro oberoende af politikens kastningar.

D[illegible]ndra principen åter, eller den engelska, innebär, att den ri[illegible]trala förvaltningen öfverlämnats till särskildt organiserade [illegible] såsom styrelsemyndigheter och att dessas chefer, vare sig de [illegible]nma eller i förening med andra befattningshafvare utgöra myndighetens beslutsorgan, i just sin egenskap af dylika chefer blifva medlemmar af regeringen. Skiljaktigheten från det franska systemet visar sig däri, att dels hvarje förvaltningsgren, som bildar ett helt för sig, också har sin särskilda styrelse, under det att ministerierna äro ett slags gemensamhetsstyrelser för flera olika, om än på något sätt mer eller mindre besläktade förvaltningsgrenar, dels ock gränsen mellan regeringsärenden och styrelseärenden blir klarare och fastare, hvilket icke är utan betydelse för förvaltningens kontinuitet vid den vexling i fråga om chefer, som äfven enligt det engelska systemet ofta inträder på grund af ministärförändringar. Man kunde m. a. o., om än icke utan en viss öfverdrift, säga, att det franska ministeriet utgör ett bihang till ministern såsom regeringsledamot, men de engelska ministrarna såsom regeringsledamöter ett, må vara ytterst väsentligt, bihang till de olika styrelseverken.

Med den engelska har den tredje möjliga organisationsprincipen det gemensamt, att den rikscentrala förvaltningen åligger särskilda allmänna verk och styrelser inom de olika förvaltningsgrenarna, men den skiljer sig därifrån på det sätt, att öfver dessa verk står en af andra personer än deras chefer sammansatt regeringsmyndighet med därtill hörande kansli å afdelningar eller departement, som formelt motsvara ministerierna enligt den franska principen, men materielt sakna egen förvaltningsmyndighet. Denna princip kan betecknas som den svenska, ehuru den ingalunda alltid varit den i Sverige härskande, utan här i äldre tid föregåtts af ett system vida mera likartadt med det engelska. Enligt denna nyare svenska princip blifva visserligen regeringens ledamöter — i den mån detta uttryck kan användas med hänsyn till svensk statsrätt — chefer för hvar sin förvaltningsgren i fransk bemärkelse, men endast i förhållande till konungen och riksdagen, d. v. s. med afseende å regeringsärendena, utan rätt att verka såsom beslutsorgan inom en verklig styrelsemyndighet och med afseende å dennas styrelseärenden. Med denna anordning är faran

för bristande kontinuitet på grund af politiska omständigheter i det närmaste undanröjd samt förvaltningens självständighet och oberoende af politiska förhållanden tämligen tryggad, men å andra sidan kan naturligen heller intet politiskt ministeransvar för styrelseåtgärder genom de fristående verken åläggas regeringens ledamöter eller af dem såsom departementschefer, utan blott af dem såsom konungens rådgifvare och föredragande inom regeringen, utkräfvas: ministerstyrelse har emellertid den svenska grundlagen just velat undvika. Ej heller blifva på detta sätt de olika styrelseverken företrädda genom ansvariga chefer inom riksdagen, där endast regeringens ledamöter i denna sin egenskap äga rätt att, utan personligt säte i någondera kammaren, uppträda, men detta förhållande är utan större betydelse, då vederbörande departementschef inom regeringen knappast skulle, där han enligt det franska systemet vore minister, äga andra eller större möjligheter än nu att föra de under departementet hörande verkens talan. Af något större betydelse kan däremot vara, att den skarpa skillnad, som enligt den svenska principen finnes mellan regeringsärenden och styrelseärenden i ofvan antydd bemärkelse, med nödvändighet framkallar en viss omgång och vidlyftighet samt utestänger från omedelbart inflytande på regeringsärendenas afgörande de personer, som äro närmast ansvariga för och bäst känna de olika verkens arbeten. Men frågan blir, om öfver hufvud ett bättre resultat kan vinnas utan uppoffrande af de fördelar, den svenska principen, sådan den under en lång historisk utveckling efter hand gestaltats, onekligen skänker. Med afseende härpå erbjuda de nu föreliggande förslagen från den s. k. departementalkommittén stort intresse och kunna väl förtjäna att principiellt granskas.

Departementalkommittén, hvars hufvudbetänkande afgafs den 31 dec. 1912, och som i särskilda band behandlat de olika departementen, med specialmotivering för hvad angående dem hvart för sig blifvit föreslaget, har tagit sikte först och främst på den delning af förvaltningsstyrelsen mellan K. M:t med biträde af departementen i K. M:ts kansli och de fristående centrala verken, hvilken är karakteristisk för Sverige. Härvid skiljer kommittén, såsom naturligt är, mellan regeringsärenden och öfriga styrelse-

ärenden, men det synes som skulle kommittén anse skillnaden vara af endast formell natur och alldeles lämnat ur sikte den reella innebörden däraf. I betänkandets allmänna del (sid. 55) karakteriseras nämligen regeringsärendena såsom dels ärenden, hvilka skola föredragas inför konungen i statsrådet, dels kommandomål, hvilket tydligen anger en formell skillnad eller en skillnad beträffande behandligssättet. Om än kommittén stundom tyckes hafva på känn att en realskillnad finnes, har den dock i hufvudsak förbisett densamma.

När kommittén i sin allmänna del (sid. 56) framhåller, att mellan statsdepartementen och de centrala verken en principiell olikhet är för handen därigenom att de förra hafva till hufvudsaklig uppgift beredning och föredragning af regeringsärenden, de senare åter utöfning af själfständig beslutsverksamhet, hvart inom sitt område, så är detta visserligen riktigt, men det är icke hela sanningen: vill man nämligen jämföra verken och departementen, måste jämförelsen fullt utföras och när så sker, visar sig att ett departement i själfva verket icke är jämförligt med ett centralt verk i dess helhet, utan allenast med viss afdelning eller byrå därinom — det är K. M:t som motsvarar verket i dess helhet, d. v. s. departementschefernas ställning inom den institution, som betecknas såsom K. M:t, är analog med den som tillkommer föredragande råd eller byråchefer inom verken, icke med den, som tillkommer verkens chefer, då chef här är konungen. Fasthålles detta, blir det måhända äfven lättare att fasthålla den i det föregående antydda realskillnaden mellan regerings- och andra styrelseärenden. Om sålunda själfva utgångspunkten för kommitténs undersökning och kritik af den nuvarande ordningen i viss mån måste anses felaktig och vilseledande, blir det uppenbarligen nödigt att äfven något granska de satser, hvari kommittén sammanfattat denna kritik. Kommittén uppställer nämligen (se allmänna delen sid. 159, 160) fyra teser, hvilka den anser uttrycka de genom undersökningen vunna resultaten.

I den första af dessa teser förklaras, att erforderlig fackkunskap vid regeringsärendenas behandling i statsdepartementen och särskildt vid deras föredragning i statsrådsberedningen förefinnes i allmänhet icke. Kommittén har visserligen ej förbisett att

den s. k. fackkunskapen icke är ensam tillräcklig, utan åtminstone måste fullständigas af den allmänt administrativa insikten och erfarenheten, men kommittén håller före, att för det intensivare arbete inom regeringen med rent administrativa uppgifter, som möjliggjorts genom regeringsrättens inrättande och som uppkomsten af nya samhällsfrågor alltjämt i ökadt mått kräfver, fackinsikt måste vara representerad inom »departementschefernas egna verk, m. a. o. i statsdepartementen» och att den behandling af ärendena, som på dem ankommer, icke bör ske blott ur konstitutionella eller allmänt administrativa och formella synpunkter. Till en början kan härvid anmärkas, att uttrycket »departement» har en dubbel betydelse, nämligen dels gren af förvaltningen, dels afdelning af K. M:ts kansli, och att departementscheferna väsentligen äro chefer för departement i den förra bemärkelsen, men icke i den senare: statsdepartementen såsom afdelningar af K. M:ts kansli stå, under expeditionschefernas ledning, till resp. departementschefers förfogande för ett visst ändamål — regeringsärendenas beredande till föredragning och de kungliga beslutens expedition — men äro alldeles icke att betrakta såsom några dessa departementschefers »egna verk». Tvärtom sakna departementscheferna egna verk, men i stället äro alla till departementet såsom förvaltningsgren hörande verk ställda till departementschefens förfogande på sätt, som kommitterade själfva för öfrigt angifvit. Hvad kommittén nu önskar, är att förhållandet mellan departementschefen och dessa sistnämnda verk skall blifva likartadt med det som består mellan honom och det statsdepartement af K. M:ts kansli, hvilket tillhör hans departement af förvaltningen — hans, om uttrycket utan missförstånd kan begagnas, byrå inom K. M:t — oaktadt den skillnad, som i detta hänseende onekligen förefinnes, väsentligen beror däraf att uppgifterna för statsdepartementen af K. M:ts kansli och för verken äro olikartade. Kommitténs tes angående bristande fackkunskap hvilar på ett förbiseende eller underskattande häraf.

Den möjlighet a[illegible]gna ökadt arbete åt andra regeringsuppgifter, än besvärsmåls afgörande, hvilken bereddes regeringen genom regeringsrättens inrättande, bör ingalunda, såsom kommitterade synes anse själfklart (jfr allm. delen sid. 150), begagnas för ett intensivare arbete med rent administrativa, utan med politiska uppgifter. Skall

regeringen vara eller kunna blifva något annat och mera än ett förvaltningsverk, d. v. s. skall den blifva en verkligt ledande regering, så behöfver den frihet från vanliga administrativa uppgifter för att i stället kunna taga fatt på just de politiska regeringsärendena för hvilka kommittén till synes haft föga intresse [1]. Det är visserligen möjligt, att kommittén med sitt kraf på »fackkunskap» väsentligen afsett just dessa ärenden, men i sådant fall föreligger här en liknande quaternio terminorum som i fråga om departementscheferna och statsdepartementen: en fackkunskap är visserligen erforderlig, men en fackkunskap af politiskt-administrativ, icke af rent administrativ art, och en dylik fackkunskap lärer aldrig kunna genom fast anställd personal vinnas, utan måste sökas på annat håll och göras tillgänglig på annat sätt än kommittén tänkt sig. Och skulle kommittén icke hafva åsyftat de politiska regeringsärendena, bör erinras att de öfriga väsentligen äro hvad man kan kalla löpande förvaltningsärenden, hvari direkt utöfning af statlig höghetsmakt erfordras vare sig på grund däraf att författningarna med fäst afseende härpå uttryckligen lagt afgörandet i K. M:ts händer, eller emedan enligt författningarna intet annat organ är härtill behörigt. I senare fallet erfordras otvifvelaktigt fackkunskap, men om denna icke finnes inom departementet af kansliet, så lärer den knappast i regel kunna påräknas inom något verk utanför detsamma, eftersom ärendet icke tillhör något visst verk; i det förra fallet åter är det i själfva verket just de allmänt administrativa och konstitutionella — men icke blott formella — synpunkterna som skola beaktas, om än själffallet mycken vikt härvid ligger på hvad med allmänt administrativ synpunkt förstås.

Förhållandet blir kanske lättare åskådligt, om man jämför det samma med jurisdiktionen. I ett domstolsmål har domaren att, äfven ehuru icke materielt fackkunnig i det hvarom tvisten står, bilda sig en mening om hvad som däri är juridiskt riktigt och erhåller härvid nödig ledning genom den bevisning, som åstadkommes och särskildt, då fackinsikter erfordras, genom hörandet af sakkunnige. I ett förvaltningsmål hos K. M:t förhåller det sig på liknande sätt.

[1] Jfr dock kommitténs uttalande i annat sammanhang, (betänkandets allm. del. sid. 253), hvilket emellertid ej behöfver stå i strid med dess ofvan angifna mening.

K. M:t, d. v. s. konungen i statsrådet på föredragning af vederbörande departementschef, har att bilda sig en mening om hvad som däri är administrativt riktigt och kan härvid inhämta sakkunniga utlåtanden från alla håll genom sitt verkställighetsorgan, vederbörande kanslidepartement. Men detta departement får ingalunda uppfattas såsom själft sakkunnigt eller såsom borde därinom finnas all erforderlig fackkunskap: departementet har endast att fullgöra det insamlings- och sammanställningsarbete, som måste föregå själfva afgörandet, och som i domstolsmål, så vidt en jämförelse kan göras, utföres af den icke fackkunniga domstolen själf. Tillägger man kanslidepartementen en annan uppgift, så skjuter man öfver målet och måste misslyckas. Och å andra sidan, detta samlings- och sammanställningsarbete kan aldrig blifva fullständigt och allsidigt, om därmed skall förbindas en fackutredning, hvilken städse tenderar till ensidighet; K. M:ts och regeringsärendenas uppgift är ju dock att bevara enhetligheten och allsidigheten samt motverka den fackliga ensidighetens öfvervälde. Hvad kommittén (i allmänna delen s. 151) anfört ang. föredragning i statsrådsberedningen »af en i ämnet icke sakkunnig person», kan visserligen teoretiskt äga sin riktighet, men gäller i lika hög grad om föredragningen inför högsta domstolen af mera invecklade mål, där fackinsikter fordras. I ena som andra fallet öfvervinnas svårigheterna praktiskt taget genom en lyckosam rekrytering af vederbörande föredragningspersonal, d. v. s. därigenom att denna är så allmänt och grundligt administrativt, resp. rent juridiskt, utbildad och kunnig som möjligt är.

Frågar man härefter på hvad sätt kommittén sökt sörja för den s. k. fackkunskapens införande i de n. v. kanslidepartementen, visar sig att detta skett genom de centrala verkens förening med resp. departement och organisation såsom beståndsdelar af dessa, under namn af departementsafdelningar och departementskontor. Naturligtvis har kommittén icke kunnat undgå att finna äfven de n. v. departementen behöfliga och därför i stort sedt bibehållit dem under namn af departementskanslier med en s. k. generalsekreterare till chef i stället för n. v. expeditionschef, dock att denne tillika fått en ställning såsom ett slags opolitisk understatssekreterare med höga juridiskt-administrativa kvalifikationer, men utan att öfver-

ordnas afdelningarnas och kontorens chefer, departementsdirektörerna. I förbigående må anmärkas, att det synes ytterst tvifvelaktigt, om kommitténs generalsekreterare någonsin skall kunna intaga eller bibehålla den ställning af detta slags midt emellan, som kommittén tilldelat honom — departementschefens »starka stöd» men dock icke »souschef», opolitisk och dock framför allt verksam vid beredandet af riksdagspropositioner, fast anställd och dock de växlande departementschefernas förtroendeman!

Beredningen af regeringsärendena, liksom deras föredragning i statsrådsberedningen, skulle enligt kommittéförslaget öfverflyttas från de n. v. departementen (= de föreslagna departementskanslierna) till de nya departementsafdelningarna och -kontoren i flertalet eller möjligen alla de fall, då nu utlåtande afges af de centrala verk, hvilka skulle förvandlas till departementsafdelningar, eller af vissa äfven enligt förslaget utanför ställda anstalter. Föredragningen i statsrådsberedningen skulle ske genom vederbörande departementsdirektörer eller under dem stående tjänstemän, sedan departementschefen med biträde af generalsekreteraren bestämt, hvilka ärenden hvarje gång skulle behandlas. Fackkunskapen skulle med andra ord representeras af departementsdirektörerna med staber, den allmänna administrativa kunskapen åter af generalsekreteraren — förhållandet blefve omvändt mot nu, ehuru fortfarande är fråga om regeringsärenden. Om kommittén till förstärkande af facksynpunkterna velat vid den allmänt administrativt kunnige föredragandens sida sätta en speciellt fackkunnig medhjälpare, hade detta varit lättare att förstå, än att som nu skett kommittén helt enkelt vändt upp och ned ej blott på det n. v. förhållandet, utan på hela syftet med ett ärendes behandling såsom regeringsärende; och det kan därför med starkt skäl befaras, att denna anordning snart nog skulle alldeles undantränga de synpunkter, hvilka äro och borde vara de afgörande: den n. v. bristen på fackkunskap efterträddes i thy fall af en vida betänkligare brist på administrativ enhet och tukt — Scylla et Charybdis! Därjämte torde i en mängd fall, där ökad sakkunskap om än icke »fackkunskap», kunde synas önsklig, sådan icke vinnas ens med kommitténs förslag, i det att sakkunskapen ej sällan representeras af lokala eller andra

utanför de centrala verken varande myndigheter, hvilkas inflytande kommittén dock till synes betydligt undervärderar (sid. 187).

Själf har kommittén tänkt sig, att den viktigaste invändningen mot kommitténs förslag skulle blifva den, att förslaget icke tillräckligt beaktat betydelsen af det arbete, som nu af kansliet utföres (allm. del. sid. 248), och för den skull sökt i förväg bemöta invändningen. Hvad kommitterade i detta hänseende anfört är redan i och för sig skäligen svagt och innebär väsentligen blott ett upprepande af förut angifna skäl eller åsikter; viktigast är framhäfvandet af att kommittén dels äfven tänkt sig en för denna invändnings bemötande dock skäligen betydelselös decentralisation af regeringsärendena — en fråga, som senare skall med några ord beröras — dels stöder sig på erfarenhet från utlandet, hvilken talar för ett godt resultat af anordningar, likartade dem kommittén föreslagit: häremot behöfver dock blott erinras, att utlandet har hvad kommittén ej vill, åtminstone f. n., hos oss införa, ministerstyrelse, samt att förhållandena i utlandet alldeles icke äro att anse som tillfredsställande, ehuru man af naturliga skäl har svårt att där finna bättre utvägar. Men oafsedt detta, må betonas, att hufvudinvändningen icke bör så formuleras, som kommitterade tänkt sig, utan så, att kommittéförslaget ej tillräckligt beaktat realskillnaden mellan regeringsärenden och andra styrelseärenden.

Kommittén har emellertid stannat vid sitt system först sedan den för sin del undersökt och utdömt andra tänkbara utvägar att bereda fackkunskapen ökadt inflytande inom kansliet (allmänna delen sid. 164 ff.). Mot hvad kommittén anfört angående möjligheten af kanslitjänstemännens ersättande i större utsträckning med fackbildade tjänstemän utan administrativ-juridisk utbildning — hvilken senare tydligen af kommittén fattats såsom motsättning till fackutbildning — är intet väsentligt att invända, om än erinras bör, att genom en enkel omläggning af universitetsstudierna på den offentliga rättens område och en reform af anställningsvillkoren i kansliet för visso kunde erhållas en administrativ-juridiskt bildad personal *med* sakkunskap. Likaså kan man gifva kommittén rätt däri, att det s. k. expertväsendet knappast bör göras till stadigvarande institution. Äfven mot öfverlämnandet i särskilda fall af föredragning i statsrådsberedningen till tjänstemän från de centrala

verk, hvilka anses fackkunniga, resa sig, såsom kommittén framhållit, betydande hinder, om än dessa i någon mån af kommittén öfverdrifvits, särdeles vid jämförelse med den af kommittén själf förordade ordningen. Däremot måste framhållas, att de olägenheter, som medfölja en dylik öfverflyttning af föredragningen, alldeles undvikas, om föredragningen ordnas sådan den nu är ordnad, men tillfälle tillika beredes de centrala verken att vara vid föredragningen representerade, vare sig en dylik representation af fackkunskapen i visst fall pröfvas önsklig af departementschefen själf eller af verket, som afgifvit utlåtande och som därför borde, med denna anordning, underrättas om tidpunkten för ärendets blifvande föredragning i statsrådsberedningen.

Den andra tes, kommittén uppställt, går ut därpå, att ett »dubbelarbete i afseende å regeringsärendenas handläggning äger rum genom dessas behandling både i statsdepartement och i centrala verk, hvilket dubbelarbete, frånsedt ökade förvaltningskostnader, vållar omgång och tidsutdräkt vid dessa ärendens beredning och afgörande». Redan påståendet om tidsutdräkt och omgång med regeringsärendenas behandling tarfvar nog en viss modifikation; det förhåller sig härmed ungefär som med den i sin tid öfverklagade studietidens längd för akademiska examina, nämligen att åtgärder däremot började vidtagas just när behofvet af sådana af sig självt upphört, och det kan ej utan fog befaras, att, liksom dessa åtgärder långt ifrån att förbättra förhållandena, gjorde dem delvis sämre, äfven en reform i syfte att påskynda regeringsärendenas handläggning numera endast skulle leda till en förytligad och jäktande rekordsträfvan på bekostnad af grundlighet och omsikt. Kommitténs egen statistik (allm. del. sid. 153—156) ger ej heller stöd för antagandet af tidsutdräkt som regel. Men därjämte måste bestämdt bestridas, att det dubbelarbete, hvaraf kommittén gjort ett stort nummer, i verkligheten är ett dubbelarbete i annat än rent formell mening. Kommittén synes äfven här hafva betraktat frågan rent teoretiskt-formalistiskt — allt under täckmanteln af den praktiska fackkunskapens befrämjande. Dubbelarbetet i betydelsen af dubbel formell utredning, föredragning, uppsättning och expedition af beslut skall icke förnekas, men om och för så vidt utredningen inom verken skall ske ur en och inom

departementen ur en annan synpunkt, om och för så vidt härvid verken och departementen, såsom kommittén tydligen antager, äro på olika sätt kvalificerade för dessa uppgifter, så synes det formella dubbelarbetet i själfva verket vara, såsom det ock är, ett tvåsidigt arbete och en fördel i stället för en nackdel, en garanti för ärendets så vidt möjligt fullständiga och allsidiga utredning, hvilken den af kommittén föreslagna anordningen icke blott uppger, utan ej heller med annan effektiv garanti ersätter: generalsekreteraren är i detta fall endast en formell garanti utan reel betydelse.

Men härtill kommer, att, trots kommitténs sträfvan att skapa regler »så enkla, lätta och smidiga som möjligt samt att förebygga det mångskrifveri, som den nuvarande organisationen för med sig» (allm. del. sid. 189), kommitténs eget förslag ej lyckats undgå dubbelarbete och mångskrifveri om än i andra former, något som kommittén själf ej varit alldeles blind för (allm. del. sid. 205, 207), hvarförutom det måste ifrågasättas, huruvida ej den förenkling, som kommitténs förslag möjligen i vissa afseenden medför, i andra innebär förlust af fördelar, som den nuvarande ordningen ger. Ej heller detta har kommittén kunnat alldeles förneka, men den har sökt (allm. del. sid. 190, 191) bryta udden af invändningen genom framhållande däraf, att en fullständig utredning alltid måste äga rum, äfven om den ej kommer till synes i skriftlig form, och att föredragningen i statsrådsberedningen ger vederbörande vidgad erfarenhet om hvad en allsidig utredning bör omfatta. Sistnämnda påpekande har i detta hänseende ingen betydelse och hvad det förra angår, bör erinras att, äfven om utredningen sakligt sedt kan vara alldeles fullständig utan fullständigt skriftlig affattning, det dock ej sällan, för att ej säga i regel, just är den skriftliga formen som ger den dess största värde såväl med hänsyn till grundlighet och utmejsling som med afseende å gagn för ej mindre allmänheten — vare sig utredningen befordras till trycket eller icke — än vederbörande statsrådsledamöter. Den föreslagna ordningen medför icke en sådan lättnad eller tidsvinst och undviker ej i den grad det s. k. mångskrifveriet, att dess införande på något sätt uppväger hvad som därigenom förloras. Och hvad värre är, om de centrala verk som förvandlas till departementsafdelningar, detta oaktadt, såsom kommittén bestämdt afser och förutsätter, skola

förblifva självständiga i alla frågor hvilka ej äro regeringsärenden, ligger det i sakens natur, att deras af kommittén förordade s. k. tjänstememorial i dessa sistnämda efter hand och måhända hastigt nog komma att växa ut till utlåtanden af den hittillsvarande typen, i hvilket fall denna reform liksom så många andra blefve blott en skenreform. Sannolikheten härför växer, om man betänker, att det förslag, som kommittén framlagt, icke är till sin grundtanke nytt, utan endast betecknar återupptagande af försök, som tidigare i Sveriges förvaltningshistoria gjorts, men alltid misslyckats. Redan från centralförvaltningens första fasta ordnande var nämligen afsedt just att de olika centrala verk, som då organiserades, samtidigt skulle blifva direkta organ för K. M:t, och samma tanke upptogs sedermera flere gånger, men kunde aldrig förverkligas. Kommittén har full kännedom härom — och förhållandet påpekas i den historik, som åtföljer betänkandet — men kommittén har tydligen trott, att misslyckandet blott berott af bristfälliga anordningar och att dess eget förslag undanröjde denna anledning till ett upprepadt misslyckande, under det att i verkligheten orsakerna säkerligen legat både betydligt djupare och i helt andra omständigheter: det är realskillnaden mellan regeringsärenden och andra styrelseärenden, som äfven här gjort sig gällande och som säkerligen också denna gång, om öfverhufvud kommitténs förslag skulle sökas realiseradt, kommer att medföra liknande verkningar på samma gång som äfven den verkan kan tänkas, att de n. v. självständiga verken i stället förlora sin självständighet och blifva blott departementsafdelningar, under det att nya verk uppstå utanför.

Kommitténs tredje tes uttalar, att »de centrala ämbetsverken intaga i förhållande till departementscheferna en så fristående ställning, att en enhetlig och planmässig ledning af statsförvaltningen därigenom försvåras».

Kommittén betonar uttryckligen, att den icke på minsta vis vill rubba »de centrala verkens fristående ställning gent emot regeringen, K. M:t i statsrådet» (allm. del. sid. 156), utan blott deras förhållande till departementscheferna samt deras befattning med regeringsärenden (ib. sid. 157, 158), och kommittén uttalar som sin mening, att dess förslag hvarken inverkar på den beslutanderätt, som enligt författningarna tillhöra verken eller innebär införande

af ministerstyrelse, i det att den befogenhet, som tillkommer verken äfven efter inflyttning inom departementen, skall utöfvas icke på departementschefens ansvar eller efter delegation från honom, utan på eget ansvar oberoende af sådan delegation (allm. del. sid. 160 ff., 173 ff., 184). Hvad kommittén vill och anser behöfligt är däremot dels att bringa till bättre förverkligande föreskrifterna i R. F. § 38 och K. Cirk. 18 maj 1849, (allm. del. sid. 173—175), dels att i öfrigt åvägabringa ett närmare samband mellan departementschefen och de till departementet hörande verken (ib. sid. 157, 158, 243 ff.). Mot det förra är intet att invända, mot det senare ej heller i princip, men väl med afsende å det sätt, hvarpå principen tillämpats. Kommittén tillägger visserligen ej departementschefen några särskilda befogenheter af större betydelse i förhållande till departementsafdelningarna och -kontoren, men den betonar fullt riktigt, att själfva den föreslagna organisationen som sådan här spelar största rollen (allm. del. sid. 245). Och denna organisation innebär, att i regeringsärenden den formella ledningen och kontrollen af departementsafdelningarnas och -kontorens arbete delas mellan departementschefen och vederbörande departementsdirektörer, hvarvid den förre biträdes af generalsekreteraren. Sina tjänstememorial skall dock afdelningen eller kontoret afgifva i enlighet med beslut, hvilka fattas utan och oberoende af departementschefens medverkan, hvadan det äfven med denna organisation blir möjligt, att den enhetliga och planmässiga ledningen efter departementschefens vilja lika mycket som med n. v. organisation försvåras. Men kommittén har tydligen tänkt sig, att det personliga inflytandet under dagligt samarbete härvid skulle utgöra det egentliga medlet, utan att därför departementsdirektörerna skulle genom trycket uppifrån förlora sin själfständighet eller å andra sidan departementschefen genom beroendet nedifrån i fackhänseende blifva ett verktyg i deras händer (allm. del. sid. 250).

Mot hela denna organisation bör emellertid framhållas, att den samma måhända omedvetet bygger på en förutsättning, som enligt förslaget själft alls icke behöfver föreligga, nämligen den att öfverensstämmelse i politiskt afseende råder mellan departementschef och departementsdirektörer. En sådan öfverensstämmelse är, med n. v. organisation, hvad K. M:ts kansli angår öfver-

flödig, enär ärendena här beredas ur rent expeditionella synpunkter, men inom de nya departementsafdelningarna och departementskontoren är alldeles uppenbart att beredningen, som här skall göras ur s. k. facksynpunkter, måste i viktigare frågor, och det är sådana det gäller, få en mer eller mindre politisk karaktär — något som kommittén synes hafva icke förbisett, men velat gå förbi — och så snart detta är fallet, kan icke längre påräknas, att en departementsdirektör af annan politisk åskådning än departementschefen skulle uppgifva sin ståndpunkt eller bereda ärendet i strid med denna. Följden blefve självfallet förr eller senare, att departementsdirektörerna måste växla med departementscheferna, hvarvid i realiteten självständigheten alldeles bortfölle och endast skenet däraf kvarstode. Antingen blefve sålunda på en omväg ministerstyrelsen införd eller ock den afsedda reformen förfelad.

Helt annorlunda blefve föhållandet — i trots af kommitténs uttalande i motsatt riktning (sid. 251) —, om de centrala verken bibehölles i sin n. v. ställning, och detta äfven för det fall, att deras chefer samt och synnerligen vore förtroendeämbetsmän, hvilka vid regeringsskifte kunde ombytas: verkets formella själfständighet vore då en garanti mot alltför direkt beroende på samma gång som öfverensstämmelsen i åsikter mellan verkets chef och departementschefen sakligt sedt garanterade den senare ett arbete, hvarpå han kunde bygga. Och ombyttes ej verkschefen utan den politiska skiljaktigheten kvarstode, betydde detta föga därför att verket icke hade att omedelbart uppsätta förslag till regeringsbeslut, utan endast att lämna material till dettas innehåll, hvarvid departementschefen på annat sätt kunde förskaffa sig öfrigt erforderligt material. Sannt är, att äfven kommittén velat bereda departementschefen tillfälle att låta beredning och föredragning i statsrådsberedningen ske genom annan än departementsdirektör, men om detta skulle blifva för vissa afdelningar eller kontor regel, måste häremot invändas hvad kommittén själf mot ett liknande förhållande i annat sammanhang anfört (allm. del. sid. 166 ff.).

Hvad slutligen angår den fjärde af kommitténs teser, är därom — den uttalar, att »samarbete mellan flere verk och myndigheter, som hafva att taga befattning med regeringsärendens handläggning, är icke i erforderlig mån eller lämpliga former genomfördt» —

föga eller intet att säga, men för vinnande af ändring endast häri lärer ej vara behöfligt att genomföra en sådan grundlig omläggning, som kommittén afsedt, utan det torde vara fullt tillräckligt, att dels vissa former bestämmas för samfäldt utlåtande från olika verk, dels föreskrifves att visst verk såsom hufvudsakligen berördt skall afge yttrande efter att hafva inhämtat sådant från andra af frågan berörda verk.

Beträffande härefter kommitténs förslag i öfrigt, är det blott några hufvudpunkter, som kunna i detta sammanhang beröras. Den ena afser sättet för den nya ordningens lagfästande, den andra departementsindelningen och den tredje frågan om begränsning af regeringsärendena.

Den nya ordning, kommittén föreslår, kan icke utan ändring af grundlagarna genomföras. Dessa ändringar afse dels införande i grundlagen af nya föreskrifter med eller utan upphäfvande af nu gällande, dels utflyttning ur grundlag till särskild lag af vissa bestämmelser, hvilka ej ansetts behöfva grundlags helgd. Till de senare höra stadgandena om departementens antal och benämning, om regeringsärendenas beredning samt om kommandomål; till de förra bl. a. föreskrifter om statsrådets sammansättning, som i flere afseenden föreslås ändrad, om potokoll och expedition i regeringsärenden, om kommandomålens handläggning. I åtskilligt kunna dessa ändringar vara lämpliga, äfven om organisationsplanen ej utföres, i annat åter möta stora betänkligheter både ur konstitutionell och administrativrättslig synpunkt.

Hvad kommittén anfört (allm. del. sid. 134) till stöd för förslaget att ur grundlagen utesluta uppräkningen af statsdepartementen saknar ej, så länge n. v. ordning består, fog för sig, dock att utrikesdepartementet bör på grund af sin särställning såsom ett slags ministerium eller rättare kabinett för utrikes ärenden särskildt nämnas; men däremot måste, om kommittéförslaget skulle genomföras, ett bibehållande af uppräkningen anses ytterst önskvärd och måhända äfven böra fullständigas genom föreskrifter om principerna för departementsorganisationen. Något behof af tätare eller hastigare ändringar föreligger ej, — kommittén synes dock vara af motsatt mening — utan stabiliteten kräfver snarare ett försvå-

rande af organisationsreformer på detta område, därest departementen skulle tillika blifva förvaltande verk. Helt annorlunda ställer sig saken naturligtvis i länder med ministerstyrelse.

Än mindre kan förslaget om regeringsärendenas beredning gillas. Uttryckliga föreskrifter härom böra nämligen ges endast för så vidt detta är konstitutionellt behöfligt och därför såsom hittills vara så kortfattade att de kunna införas i grundlagen själf. Öfver hufvud synes det alls icke vara önskligt att genom direkta stadganden reglera och klafbinda hithörande förhållanden, helst såsom kommittérade påpekat (allm. del. sid. 67) dessa hittills utvecklats hufvudsakligen genom praxis, hvilken ock är den bästa regulatorn. Alldeles särskildt gäller detta om statsrådsberedningen, hvars tillvaro och uppgifter kommittén vill uttryckligen lagfästa, dock utan att binda dess verksamhet vid vissa former: redan detta lagfästande är emellertid betänkligt, i det att därmed i hvarje fall början är gjord till ett vidare lagstiftande på detta område, hvilket säkerligen därefter ej kan i längden undvikas trots kommitténs i allo riktiga invändningar häremot (allm. del. sid 196). Ej heller synas kommitténs förslag beträffande protokoll och expeditionsordning vara särdeles lyckliga.

Departementsindelningen vill kommittén i väsentliga delar omlägga. Å ena sidan finner kommittén nödigt att åt hvarje särskild förvaltningsgren bereda plats och utrymme inom departementsorganisationen efter dess relativa vikt, å den andra får ej departementens antal göras så stort, att kostnaderna blifva för dryga och enhetligheten både i administrationen och inom regeringen äfventyras (allm. del. sid. 85). I anslutning härtill ökar kommittén departementens antal blott från 8 till 9 och statsrådsledamöternas från 11 till högst 12, dock med möjlighet att inskränka antalet till 10, af hvilka en alltid skall vara statsminister, hvaremot det icke är nödigt att hvarje departement får egen departementschef, utan skall statsrådsledamot kunna samtidigt vara chef för flere än ett departement. Häremot torde ej heller mycket vara att erinra, men det samma kan ej sägas om kommitténs förslag till förvaltningsgrenarnas fördelning å departementen samt dessas benämningar och allmänna uppgifter.

Utgångspunkten för kommitténs förslag har varit behofvet af

ett centralt organ med sakkunskap i afseende å näringslifvets förhållanden, hvilket organ kommittén ansett icke lämpligen kunnat bildas annat än i form af ett handelsdepartement såsom motsvarighet till det redan befintliga jordbruksdepartementet. Men kommittén har icke inlåtit sig på en undersökning af den principiella frågan, om centralorganet för näringarna behöfver vara ett departement, utan nöjt sig med ett instämmande i hvad riksdagens skrifvelse 19 maj 1905 innehåller om önskvärdheten af ett nytt departement för handel, industri och sjöfart, hvilken skrifvelse emellertid naturligtvis icke utredt eller ens afsett att utreda frågan (allm. del. sid. 86, 87). Det enda kommittén synes hafva i detta stycke uttalat är en tveksam förmodan (allm. del. sid. 168): »Man torde exempelvis vara berättigad göra det uttalande att, om ett modernt utrustadt handelsdepartement inrättas, plats icke därjämte finnes för ett likaledes modernt utrustadt kommerskollegium och tvärtom». Någon tvekan härom behöfde knappast råda, men väl kan frågas, hvilketdera organet är det lämpligaste, ett dylikt handelsdepartement eller ett vanligt handelsdepartement jämte ett modernt kommerskollegium. Den frågan åter torde kommittén anse sig hafva besvarat genom sina ofvan angifna och granskade teser angående bristande fackkunskap i departementen samt omgång och dubbelarbete genom centrala verk under departementen. Detta är dock att taga frågan rent formalistiskt och därigenom undvika principspörsmålet, hvilket äfven här ytterst återföres på frågan om realskillnaden mellan regeringsärenden och andra styrelseärenden.

Att inom ett land med ministerstyrelse ministerierna (= departementen) måste blifva det centrala, vare sig detta sker i fransk eller i engelsk form, är utan vidare klart. Men saken är därmed ingalunda afgjord vare sig för stater, som i likhet med Preussen väl hafva ministerstyrelse i den mening, att ministrarna hafva viss beslutanderätt på egen hand, men ej parlamentarisk utan kungl. ministerstyrelse, eller än mindre för stater som Sverige, där ministerstyrelse saknas. De preusiska ministerierna äro i själfva verket icke ministerier i fransk mening, utan snarare centrala verk i engelsk mening, hvilkas chefer tillika äro ministrar med politiska uppgifter i riksdagen, men i motsats till förhållandet i England i främsta rummet kronans ansvariga förvaltningschefer — en omständighet

af allra största betydelse, ehuru till synes icke af kommittén behörigen beaktad. Hvad Sverige angår, har kommittén till synes utan att varsna motsägelsen afsiktligt gått till försöket att med uteslutande af ministerstyrelse införa en för ministerstyrelse afpassad organisation. Att kommittén själf ej anser denna organisation vara bildad efter ministerstyrelsens mönster, utan förbehåller åt framtiden att, där omständigheterna så föranleda, »beträda ministerstyrelsens väg» (allm. del. sid. 163) må stå som en kuriositet för kommitténs räkning. Vilja vi i Sverige införa ministerstyrelse, bör kommitténs organisationsförslag utan tvekan antagas; och omvändt vill man antaga detta organisationsförslag, följer utan tvifvel, såvida experimentet ej alldeles misslyckas, ministerstyrelsen med på köpet.

Vill man åter bevara den konstitutionella rätt, som i Sverige utvecklats på nationell och historisk grund, då kan man icke undgå frågan om departement eller fristående centrala verk. Den svenska departementschefen har, liksom i utlandet ministrarna, en dubbel uppgift, men icke af alldeles samma slag som dessa ministrars; han skall å ena sidan vara konungens rådgifvare i regeringsärenden under ansvar inför konung och riksdag för dessas behöriga beredning och för sina råd rörande konungens beslut, men hvarken för konungens beslut [1] eller förvaltningsverksamhetens handhafvande utanför regeringen, och å den andra inför konung och riksdag vara den ansvarige ledaren af förvaltningspolitiken beträffande sitt departement (= förvaltningsgren). Departementalreformen af 1840 förfelades ej, såsom kommittén menar (allm. del. sid. 157), särskildt därför att de centrala verken i stort sedt lämnades orubbade i sin fristående ställning, utan väsentligen därför att departementscheferna själfva icke tilltrodde sig annan uppgift än förvaltningsämbetsmannens, under det att uppgiften i verkligheten var förvaltningspolitikerns. Först i den mån detta gått upp för vederbörande, hvilket åter skett först i samband med regeringens politiska unifikation och dess bildande på grundvalen af ett gemensamt politiskt program, som skolat genomföras, har detta förhållande ändrats,

[1] I kommitténs betänkande (allm. del. sid. 196) förekommer uttalandet, att statsråden ansvara enligt grundlagen för regeringsbesluten, men detta torde få anses som en inadvertens och icke som en kommitténs verkliga mening.

men då har å andra sidan den nedärfda uppfattningen af departementscheferna såsom ämbetsmän och den från utlandets ministerstyrda stater förvärfda uppfattningen af departementscheferna såsom centralförvaltningschefer stått hindrande i vägen för utvecklingen. Och nu vill kommittén uttryckligen fortgå på denna väg i stället för att, såsom den naturliga utvecklingen bjöde, befria departementscheferna så mycket som möjligt från handläggningen af icke politiska regeringsärenden. Ansvaret för förvaltningspolitiken betyder ansvar för initiativ och direktiv inom förvaltningsgrenen, men för uppbärandet däraf är ingalunda nödigt ett ersätta centrala verk med ministerier. Om och i den mån ett centralorgan lämpligen bör hafva beslutanderätt i stället för K. M:t, blir det, från svensk rättssynpunkt, alltid riktigast att upprätta ett fristående verk, under det att, i den mån de ärenden organet har att handlägga väsentligen böra vara regeringsärenden, ett fristående verk blir öfverflödigt. Det fackkunniga biträde departementschefen gifvetvis behöfver för sina initiativs och direktivs behöriga utarbetande kan härvid erhållas på två vägar, nämligen antingen genom anställande af en politisk generalsekreterare utan expeditionschefsgöromål, men med rätt att å departementschefens vägnar påfordra verkens biträde, eller genom att göra cheferna för de i förvaltningspolitiskt afseende viktigaste verken växlande med regeringen och därigenom binda dem nära samman med departementscheferna, hvilkas initiativ och direktiv utan all svårighet då kunde af verken utarbetas för att sedan i vanlig ordning som regeringsärenden handläggas. Att i detalj utföra, huru detta skulle ske, låter sig lätt göra, ehuru det ej lämpligen kan i detta sammanhang ske.

Granskas med fäst afseende härpå kommitténs förslag till departementsindelning, måste till en början erkännas, att handels- och näringspolitiken likaväl som jordbrukspolitiken behöfver en speciell representant vid konungens rådsbord, men däraf följer ej, att det departement, som sålunda måste upprättas, behöfver vara annorlunda utrustadt än öfriga för regeringsärenden afsedda departement. Och om åter utrustningen allenast blir den för dessa vanliga, blir däraf i sin tur en följd, att dels kommerskollegium måste organiseras som modernt centralorgan dels departementet mycket

väl kan i sig inrymma äfven andra regeringsärenden, hvarvid tanken i första hand faller på sådana rörande kommunikationerna. Hvad kommittén emot en dylik förening anfört (allm. del. sid. 94), har sin giltighet blott under förutsättning att handelsdepartementet utrustas på sätt kommittén tänkt sig, men saknar eljes betydelse. Kommitténs särskilda handelsdepartement och kommunikationsdepartement borde så mycket hellre kunna sammanslås till ett — med delvis annan begränsning än kommittén för hvartdera föreslagit — som å ena sidan statens driftsförvaltning i det hela, med undantag af domänförvaltningen och vissa tillverkningsanstalter, hvilka höra samman med jordbruksdepartementet eller annat departement, äger allra närmaste samband med näringspolitiken och å den andra just driftsförvaltningen bäst handhafves genom fristående styrelser. Ett nytt handels- och samfärdsdepartement skulle sålunda lämpligen afse såväl näringspolitien, utom hvad landtmannanäringarna angår, och samfärdspolitien utom byggnadspolitien, hvilken väsentligen är kommunalt organiserad, som ock de härmed närmast sammanhängande delarna af statens egen driftsförvaltning.

Kommitténs förslag om landt- och sjöförsvarsdepartementens sammanslagning till ett försvarsdepartement (allm. del. sid. 98 ff.), förtjänar lifligt beaktande, om än beteckningen krigsdepartement — liksom tidigare statssekreterare för krigsärenden — vore lämpligare än den föreslagna, och om än åtskilligt i motiveringen smakar allt för mycket af godtköpsfraser (allm. del. sid. 100). Att departementschefen skall kunna vara civil, förutsätter kommittén, men det skulle rent af kunna tänkas, att han normalt borde vara detta. Härvid är kommitténs förslag rörande kommandomålen af stor betydelse, ehuru ej allt däri kan anses fullt lämpligt, såsom t. ex. föreskriften att beslut om delegation af konungens myndighet i kommandomål till kommandoexpeditionernas chefer skall fattas i statsrådet — detta borde vida lämpligare ske i kommandoväg. Därjämte borde klart uttalas, hvad kommittén ock erkänt, nämligen att konungens egentliga befälsrätt utöfvas omedelbart och oberoende af ordningen för kommandomåls handläggning. Att likaledes de båda generalinspektörer, hvilka tänkts såsom kommandoexpeditionernas chefer, borde i grundlag och ej blott i särskild lag om-

nämnas och uttryckligen förklaras vara militära ämbetsinnehafvare, utöfvande närmast konungen högsta befälet öfver resp. armén och flottan, synes vara ej blott lämpligt, utan nödvändigt, men på samma gång torde kommandoexpeditionerna ej böra inordnas i krigsdepartementet, utan göras fristående från detta och föredragningen af kommandomålen väl ske genom departementschefen[1] men efter anmälan från och samråd med generalinspektörerna samt, såsom äfven kommittén tänkt, i deras närvaro. Kommitténs förslag om förening af armé- och marinförvaltningarna till ett verk synes väl grundadt och förordas med skäl till antagande, äfven om kommitténs förslag att de skulle inflyttas i departementet icke godkännes (allm. del. sid. 103).

Till civildepartementet vill kommittén förlägga alla eller i hufvudsak alla socialförvaltningsärenden, hvarvid emellertid, såsom riktigt anmärkes, det kan vara svårt att afgöra hvad som till socialförvaltningen bör hänföras (allm. del. sid. 113 ff.). Väl anser kommittén ett särskildt socialt departement fördelaktigt, men finner det ej för närvarande erforderligt och häri måste kommittén erkännas hafva rätt, liksom ock däri, att i sådant fall civildepartementet är mest ägnadt att omhändertaga dessa frågor (allm. del. sid. 119 ff.). Kommittén har äfven varit betänkt på att föreslå öfverflyttning af landtregerings- och kommunalärenden till justitiedepartementet och eventuellt fångvårdsärenden från detta till civildepartementet men afstått härifrån bl. a. af det skäl, att man med justitiedepartementet velat förena kyrkoärenden (allm. del. sid. 121 ff.). Då det sistnämda förslaget måste anses olämpligt, uppstår frågan, om ej det förstnämnda möjligen borde realiseras, och det kan icke nekas, att ombildningen af justitiedepartementet på denna väg till ett för justitie- och den allmänna ordnings- och säkerhetspolitien samt kommunalförvaltningen afsedt inrikes- och justitiedepartement verkar i hög grad tilltalande, hvarvid emellertid civildepartementet ovillkorligen borde bibehållas vid detta namn, helst detsamma borde handhafva både social- och personpolitien, samt fångvårdsärendena kvarstanna inom inrikes- och justitiedepartementet, där de äro vida mera hemma än bland civilärendena. I

---

[1] Härför har kommittén anfört goda skäl, se betänkandets speciella del 2 sid. 205—212.

all synnerhet blefve en dylik ändring lämplig, om, såsom kommitterade vilja, en ej ringa del af civillagstiftningen skulle öfvergå till andra departement och justitiedepartementet sålunda förlora sin säregna karakter af väsentligen ett departement för den allmänna lagstiftningen.

Justitiedepartementet skulle eljest enligt kommitténs mening blifva ett justitie- och kyrkodepartement, under det att ecklesiastikdepartementet blefve ett rent undervisningsdepartement (allm. del. sid. 123 jf.). Det är visserligen fullt riktigt både att ecklesiastikdepartementet är i hög grad betungadt af löpande regeringsärenden och att dess befattning med kyrkoärenden alldeles icke är exklusiv, i det att den viktiga kyrkolagstiftningen icke går genom detta departement, utan just genom justitiedeparmentet, liksom slutligen ock att samhörigheten mellan undervisningsväsendet och kyrkoärendena ej är så stor, att deras förening inom samma departement är nödvändig. Men å andra sidan kan icke medgifvas, att, såsom kommittén förmenar, kyrkolagsfrågorna i justitiedepartementet hittills erhållit en fullt sakkunnig behandling; tvärtom visar kyrkolagstiftningens utveckling, att sambandet med justitiedepartementet ej alltid varit lyckosamt, i det att kyrkorätten har sin egen karakter, hvilken icke utan vidare hvarje juridiskt utbildad person känner och förstår. Faran för en förytligad och rent formell behandling af kyrkoärendena är onekligen ej ringa, om nu justitiedepartementet skulle erhålla ökad befattning med dessa utan att kyrkoärendena därvid blefve hufvudsak. Dessa böra därför kvarstanna inom ecklesiastikdepartementet, dit äfven kyrkolagstiftningen i så fall borde öfverflyttas, men i stället tagas i öfvervägande om ej antingen vissa andra ärenden kunde öfverflyttas till annat departement eller möjligen ett undervisningsdepartement utbrytas såsom särskildt departement, hvarvid emellertid ecklesiastikdepartementet skulle omfatta kulturpolitien i öfrigt, där ej denna i vissa delar lämpligen förlades till jordbruksdepartementet. Att, såsom kommitterade tänkt sig, splittra de kyrkoärenden, hvilka nu behandlas i ecklesiastikdepartementet och öfverflytta vissa till justitie-, andra till andra departement, bör under inga förhållanden komma ifråga, då därmed enheten i kyrkoförvaltningen skulle absolut brytas. Öfverhufvud är det dock mindre för de löpande kyrkoärendenas

skull, än för möjligheten af en verkligt enhetlig och målmedveten kyrkopolitik, såsom moment i den allmänna andliga kulturpolitiken, som det måste anses önskligt att kyrkoförvaltningen hvarken inflyttas i justitiedepartementet eller förblir splittrad på olika departement. Kommitterades uppfattning, att efter 1910 års reglering af prästerskapets ställning det endast skulle gälla att tillämpa och omsätta den nya ordningen, träffar icke sakens kärna och förbiser totalt kyrkopolitikens betydelse. Med all sannolikhet kommer i en nära framtid just kyrkopolitiken att spela en ytterst betydelsefull roll, och för den skull vore ett särskildt kyrkodepartement ej olämpligt, ehuru å andra sidan otvifvelaktigt för kyrkan själf och kyrkostyrelsen såsom självstyrelse vore bäst, om kyrkoärendena såsom hittills behandlades allenast i samband med andra ärenden af andligt kulturell natur inom ett och samma departement, ecklesiastikdepartementet. Att undervisningsfrågorna skulle, när särskilda centrala styrelser härför finnas, erfordra ett eget departement, innebär för öfrigt en betänklig öfverskattning af dessa frågors förvaltningsrättsliga och självständigt förvaltningspolitiska karakter.

Jordbruks-, finans- och utrikesdepartementen skulle i hufvudsak enligt kommittéförslaget kvarstå orubbade, det förstnämda för landtmannanäringarnas politi, de båda senare för olika grenar af egenförvaltningen, och allenast undergå vissa modifikationer genom öfverflyttningar af olika ärenden till eller från dem. Angående öfverflyttningen af vissa lagstiftningsfrågor till civil-, jordbruks-, handels- och kommunikationsdepartementen (allm. del. sid. 127 ff.), är intet att invända, dock att, om kyrkoärendena kvarblifva inom ecklesiastikdepartementet, dit bör, som redan sagdt, öfverföras äfven kyrkolagstiftningen. Däremot måste på det bestämdaste bestridas, att den föreslagna öfverflyttningen till jordbruksdepartementet af ärenden rörande ecklesiastik jordegendom vore lämplig ur annat än formell enhetssynpunkt (allm. del. sid. 130 ff.). Redan nu är som bekant tvistigt, hvem som är egentlig ägare till kyrkojorden, och antagligt är, att detta spörsmål efter hand blir allt mera brännande. Det vore därför i yttersta grad olämpligt, om genom en dylik öfverflyttning inom förvaltningen frågans allsidiga utredning praktiskt taget föregrepes och försvårades. Hvad utrikesdepartementet angår, har kommittén ansett de å dess

rättsafdelning nu behandlade ersättningsärendena liksom ock den kommersiella upplysningsverksamhet, som utöfvas af dess handelsafdelning, böra öfvergå till handelsdepartementet, ehuru materialinsamling fortfarande skulle ske genom utrikesdepartementet (allm. del. sid. 92). Denna anordning synes äga mycken fog för sig; och kunde den därjämte leda därhän att i stället utrikesdepartementet återfinge hvad som därinom alltid dock är kärnan, ehuru denna kärna f. n. hos oss saknas, nämligen en politisk afdelning, vore ännu mera af värde vunnet. Utrikesdepartementet har kommittén dock lämnat utanför sina förslag.

Såsom fortfarande fristående verk har kommittén tänkt sig kammarkollegium, kammarrätten och statskontoret (allm. del. sid. 169 ff.). Om man än ej kan anse de härför anförda skälen vid jämförelse med skälen för andra verks inflyttning afgörande, måste man dock hålla kommittén räkning för att den ej i blindt uniformitetsraseri låtit äfven dessa blifva departementsafdelningar och departementskontor. Värre är sålunda, att t. ex. till kommunikationsdepartementet inflyttats generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, öfverintendentsämbetet, hvilka samtliga i fråga om regeringsärenden skulle utgöra departementsafdelningar, men i öfrigt bibehålla sin n. v. självständighet och därför betecknas både som afdelning för resp. departementsärenden och som styrelse etc. I och för sig låter ju denna anordning oskyldig nog, men då bestämmandet af gränsen mellan regeringsärenden och styrelseärenden här utan all formell svårighet när som helst kan genom instruktionen ändras, samt departementschefens verkliga och omedelbara chefsskap i regeringsärendena medför en naturlig tendens till utvidgning af hans chefsskap — två chefer rymmas sällan under samma tak — är anordningen i verkligheten ett rent experiment, som väl kan utfalla på olika sätt, men sannolikt icke på det sätt, som kommittén afsett. Likaså vill kommittén i försvarsdepartementet såsom redan nämdt, införa armé- och marinförvaltningarna, i civildepartementet införa som afdelningar medicinalstyrelsen och socialstyrelsen samt som kontor försäkringsinspektionen; inom finansdepartementet såsom afdelning generaltullstyrelsen samt såsom kontor kontrollstyrelsen och bankinspektionen; inom undervisnings-

deparmentet som afdelning en föreslagen skolöfverstyrelse och som kontor riksarkivet; inom justitie- och kyrkodepartementet såsom afdelning fångvårdsstyrelsen och som kontor statistiska centralbyrån; inom jordbruksdepartementet såsom afdelningar landtbruksstyrelsen, landtmäteristyrelsen och i stället för domänstyrelsen en skogsstyrelse, som kontor stuteriöfverstyrelsen och ett föreslaget veterinärkontor. Hvad handelsdepartementet angår, föreligger ännu ej specialbetänkandet om dess organisation [1]. Kommittén har, beträffande öfriga verk, tänkt sig dessa under namn af anstalter såsom fristående utom departementen och såsom i vissa afseenden olika de tre fria centrala ämbetsverken, hvilka kommittén väsentligen vill anse som utredningsverk (allm. del. sid. 157, 172). Till anstalter i nämnda bemärkelse hänföras general- och marinstaberna, riksförsäkrings- och statsmedicinska anstalterna, mynt- och justeringsverket samt postsparbanken, rikets allmänna kartverk, centralanstalten för försöksväsendet på jordbruksområdet, skogsförsöks- och veterinärbakteriologiska anstalterna, hydrografiska byrån, patentverket, geologiska undersökningen, nautisk-meteorologiska byrån och statens profningsanstalt. Kommitténs förslag om den kollegiala formens nästan totala afskaffande inom såväl inflyttade som icke inflyttade verk skall icke i detta sammanhang granskas, men synes föga grundadt, hvad de fria verken angår.

Beträffande till sist frågan om begränsning af regeringsärendena eller, såsom kommitterade kallar den, om decentralisation däraf (allm. del. sid. 252 ff.), är kommitténs framställning af intresse både genom hvad den ger och genom hvad den saknar. Den ger en god och vägledande detaljundersökning rörande olika grupper af s. k. mindre viktiga ärenden och orsakerna till deras hänskjutande hittills under K. M:t; den saknar de sammanhållande, stora synpunkterna, principundersökningen, och lämnar obesvarad den fråga, som, om icke förr, just i detta sammanhang bort framställa sig till ovillkorligt besvarande, den gång efter annan berörda frågan om realskillnaden mellan regeringsärenden samt styrelse- och andra förvaltningsärenden. I allmänhet kunna emellertid kommitténs förslag i dessa punkter godkännas; borttagandet af besvärsrätten

---

[1] Denna uppsats skrefs i juli 1913.

i vissa fall (allm. del. sid. 260) samt pensionsärendenas utflyttning från K. M:t äfven i de fall då afskedets beviljande beror af K. M:t (allm. del. sid. 267 ff.), torde dock ge anledning till stark tvekan. Äfven i vissa andra punkter är en tvekan naturlig, t. ex. beträffande frågor om förändring af kyrkobyggnader (allm. del. sid. 303), liksom å andra sidan, såsom kommitterade själfva framhållit, flere ärenden än de nu föreslagna möjligen kunde utflyttas.

Allt som allt kan om departementalkommitténs förslag sägas, att det samma är ett i allmänhet in i minsta detalj med synnerlig noggrannhet utfördt konstverk utan konstvärde, ett formellt med stor skicklighet uttänkt system, bygdt på felaktiga teoretiska och praktiska förutsättningar, ett omfattande försök att i svensk jord omplantera utländska anordningar med bibehållande af svenska egendomligheter, men utan blick för de principiella motsatser, som sålunda ehuru oförenliga skolat förenas, ja öfver hufvud utan all på djupet gående undersökning af principerna. Det naturliga vore därför, att förslaget finge dela så många andra förslags öde att stanna vid ett förslag, men det kan tyvärr väl hända, att det samma just på grund af sin ofvan skizzerade karakter verkar lockande på svenskens sinne och därför omsättes i ett experiment, hvars resultat kan blifva nog så förödande. Ett lands förvaltningsorganisation är i verkligheten en för kastningar och svängningar så pass ömtålig byggnad, att man dock måste i det längsta hoppas på experimentets uteblifvande, och på en mindre konstfärdig, men mera enkel och principielt solid omarbetning af det material, departementalkommittén sammanbragt.

Några bidrag till läran om val af representanter.

Af

Aktuarie I. Flodström.

Det är med statsrättsliga frågor som med allting annat här i världen: det praktiska behofvet och det råa, grofva utformandet kommer först, teorien eller förklaringen och den däraf möjliggjorda fulländningen i utförandet efteråt. Så torde det också komma att visa sig bli fallet med de proportionella valen. De politiska behofven ha fört dem upp på dagordningen och här och där till och med infört dem i det parlamentarisk-praktiska lifvet. Men de former de fått ikläda sig äro ännu tämligen otympliga och ropa starkt på förbättring.

Sådana förbättringsförsök böra emellertid tydligen icke företagas på måfå utan måste, för att blifva till någon verklig praktisk nytta, grunda sig på ett djupare inträngande i själfva teorien för dessa val än som från början — bunden som man varit i de föreställningar, som de vanliga majoritetsvalen alstrat — kunnat ske. Men för att få veta hvad de proportionella valen verkligen äro, hvilken den idé i grund och botten är, på hvilken de bygga, är det nödigt att noga undersöka, i hvika afseenden de skilja sig från de vanliga (majoritets-)valen. Och för detta ändamål är det nödvändigt att veta äfven hvad de sistnämnda valen i grund och botten äro. Med ett ord: man drifves så småningom tillbaka till uppställande af en fullständig *vallära*.

För några år sedan sysslade förf. icke så litet med detta ämne och lyckades verkligen komma åtminstone en liten bit in däri

Men för att vinna en fullkomligt följdriktig uppfattning af hela problemet fordrades ett mera djupgående studium än som min för dylika arbeten mycket begränsade tid medgifvit. Då jag icke heller framdeles lärer finna något tillfälle att taga upp frågan på fullt allvar, skall jag tillåta mig att här meddela ett och annat af de strödda resultat, hvartill jag kommit, beklagande att de endast antydningsvis kunnat motiveras. Måhända skall en framtida forskare, som finner dessa frågor förtjänta att underkastas en närmare pröfning, kunna hafva någon liten nytta af mina här meddelade, ofullkomligt hoparbetade *vallärebidrag*.

Representationsrätt, d. v. s. rätt att nämna representanter till den representativa församlingen, kan tillkomma vare sig kommuniteter (menigheter, kommuner, stånd, institutioner o. s. v.) eller enskilda statsborgare. I förra fallet är representationsrätten stundom *partiell* (d. v. s. att den representationsberättigade kommuniteten blott äger att tillsammans med annan sådan nämna representant) men oftast *hel* (omfattande 1 representant), ej sällan t. o. m. *flerfaldig* (omfattande 2 eller flera representanter). I senare fallet åter är representationsrätten alltid — om också icke med nödvändighet — *partiell*, d. v. s. att hvarje enskild medborgare endast i förening med ett antal andra enskilda medborgare äger rätt att nämna (en eller flera) representanter.

Nämnandet af representanter föregås, vare sig representationsrätten tillkommer kommuniteter eller individer, af ett val. Det är om formerna för sådant nämnande och sådana val som nedanstående uppsats handlar.

1. Kommunitetsval.

Nämnandet af representanter för en kommunitet måste vara ett uttryck för kommunitetens gemensamma (kollektiva) vilja. Det är denna som skall genom valet utrönas. De valberättigade antagas äga lika valrätt. Valet kan omfatta en eller flera.

Huru ett sådant val bör tillgå för att de enskilda röstandes önskningar må i så vidsträckt mån som möjligt uppfyllas är utredt af Johan Pedersen, overretssagfører i Aarhus, i hans bok: *Selvstyre. Om valg og valgret* (Aarhus 1904), särskildt kap. VI—

VIII, hvartill här hänvisas. Den metod Pedersen anbefaller kallar han »kvalitetsmetoden», till skillnad från såväl den vanliga »kvantitetsmetoden» som vissa mindre betydande förbättringar däraf (absolut majoritet med omval o. s. v.). För metoden gälla följande regler:

Med afseende på röstgifningen:

Röstning sker endast på officiellt föreslagna kandidater, vartill äfven alltid räknas »kandidaten Ingen».

Man har rätt att rösta på en eller flera, men namnen (däribland »Ingen») skola upptagas i den ordning den röstande önskar se dem valda.

Samma namn må blott kunna förekomma en gång på hvarje röstsedel.

Allmänna regler för röstsammanräkningen:

Första namnet på alla röstsedlarna uppräknas först, hvarefter tillses, om möjligen redan därmed valet helt eller delvis är slutfördt.

Är valet icke slutfördt genom första namnets uppräknande, uppläses på samma sätt andra namnet på alla röstsedlarna och sammanräknas med resultatet af den första uppräkningen, hvarefter ånyo undersökes, om valet är slutfördt.

Är valet ännu icke slutfördt, uppläses på samma sätt tredje, fjärde namnet o. s. v., tills det behöfliga antalet röster är uppnådt.

Stå rösterna efter uppräkning af flera namn på röstsedlarna så, att två eller flera samtidigt uppnått det behöfliga antalet röster, företages bunden omröstning mellan dessa med förbigående af de öfriga.

Stå rösterna efter bunden omröstning lika, bör också härvid kvaliteten fälla utslaget, på så sätt att röstetalet från första uppläsningen blir afgörande; men stå rösterna äfven där lika, må lottdragning eller annat godtyckligt afgörande användas.

Specialregler för röstsammanräkningen vid val af en bland flera föreslagna:

För val fordras minst hälften af de afgifna rösterna. Uppnås icke sådant röstetal, anordnas nytt val.

Uppnå två eller flera kandidater samtidigt hälften af de afgifna rösterna eller mer, utstrykas de öfriga namnen från röstsedlarna, hvarefter dessa uppräknas ånyo efter samma regler, till dess en enda uppnår hälften af rösterna eller lika röstetal uppstå.

Uppnå alla kandidaterna samtidigt hälften af de afgifna rösterna eller mer, förbigås till en början den kandidat, som har de flesta rösterna i första uppräkningen; därpå företages bunden omröstning först mellan de öfriga och sedan mellan den segrande bland dessa och den förbigångne.

Blir »Ingen» vald, anställes nytt val med nya kandidatnamn, undantagandes dem som varit varit på bunden omröstning tillsammans med »Ingen».

Ytterligare specialregler vid val af flera:

Sedan en af kandidaterna blifvit vald, utstrykes hans namn från röstsedlarna, varefter val af nästa representant sker på samma sätt med samma röstsedlar.

Vid bunden omröstning mellan två eller flera, skola de öfriga namnen, när flera val återstå, icke utstrykas utan blott öfverhoppas.

Uppnå alla återstående kandidater samtidigt hälften af de afgifna rösterna eller mer, företages bunden omröstning mellan dem som fått minsta antalet röster och därefter mellan den segrande och den eller dem som hade största antalet röster och tillsvidare förbigingos.

Är »Ingen» vald, sker nytt val blott med hänsyn till det felande antalet representanter.

I fråga om motivering och exempel till dessa regler hänvisas till den nämnda boken.

2. Individualval.

Individualitetsbegreppet har blott med kulturens tillväxt nått en starkare utveckling, och det är först från och med franska revolutionens tider som man börjar kunna spåra yttringar däraf äfven i teorierna om folkrepresentationens sammansättning. Dessa yttringar utgöras af representationsrättens delvisa öfvergång från kommuniteter och korporationer till *medborgarna.* Det för de senare årtiondena karaktäristiska sträfvandet att få de s. k. proportionella valens berättigande officiellt erkändt visar, att man ej längre vill åtnöja sig med den individuella representationsrätten såsom i själfva verket ännu blott en teori utan önskar omsätta teorien i handling.

Att representationsrätten tillkommer medborgarna-individerna, ej kommuniteter, betyder att det är individerna såsom sådana och icke samfund och menigheter som skola hvar för sig representeras, hvar för sig utöfva nämningsrätten och alltså äfven hvar för sig välja representanter åt sig själfva (ej åt vederbörande kommun el. dyl.). Detta val, som försiggår inom hvarje väljare för sig, följer naturligtvis helt och hållet psykologiska lagar, som det är

obehöfligt att här utveckla. Hvad vi här skola behandla är därför i själfva verket icke formerna för det individuella väljandet eller valet, ehuru vi af gammal vana fortfarande alltemellanåt kalla det så; utan formerna för det individuella nämnandet.

Därest representanternas antal får vara fullkomligt oinskränkt, kan hvarje representationsberättigad nämna en representant för sig. Ja, den förutsatta lika representationsrätten låter till och med förena sig med, att hvar och en äger nämna ej blott en representant utan ett (bestämt) flertal sådana [1]. Vare sig man äger skicka en representant eller flera, bör emellertid en sådan anordning naturligtvis åtföljas af den bestämmelsen i fråga om representanternas rösträtt inom representantförsamlingen, att hvarje representant skall äga så många röster som motsvarar antalet af hans valmän.

Äfven om med en dylik ordning de utsedda representanternas antal icke behöfver bli öfverväldigande stort, enär en mängd röster kan — och i verkligheten troligen oftast skulle komma att — hopas på ett tämligen begränsadt antal representanter, skulle det antagligen icke vara praktiskt att på detta sätt lämna representantantalets begränsning fullständigt åt ödet [2]. Därför måste representantantalet på ett eller annat sätt först lagligen begränsas och i öfverensstämmelse därmed den hvarje individ tillkommande representationsrätten proportionellt inskränkas.

Detta kan ske antingen genom bestämmande af ett visst, absolut eller relativt fastställdt, antal valmän såsom behöfligt för gemensamt nämnande af en representant eller genom bestämmande af ett visst, absolut eller relativt fastställdt, antal representanter som får nämnas och på hvilket antal de representationsberättigade alltså äga att fördela sina röster så jämnt och lika som möjligt.

Man kan t. ex. fastslå, att 100 representationsberättigade skola tillsammans vara berättigade att sända 1 representant. Eller man kan säga, att så många valmän som motsvara t. ex. en tion-

---

[1] Detta skulle innebära den fördelen, att den representationsberättigade — som i regeln ej kan nämna sig själf — skulle få sina åsikter i skilda politiska frågor mera mångsidigt och egentligt företrädda i representationen än när han måste nöja sig med en representant.

[2] Vid *indirekta val* är en dylik ordning fullt användbar. Jfr längre fram.

del af hela antalet skola tillsammans vara berättigade att sända 1 representant. Men det är gifvet att det skall vara rätt svårt för valmännen att kunna sammansluta sig i just så stora om man så må säga persongrupper som ett dylikt stadgande förutsätter. Grupperna kunna nämligen lätt bli antingen för stora — i hvilket fall ett betydande antal röster förspilles och representationsberättigade alltså förlora sin representationsrätt — eller för små — då en dylik representationsrättsförlust i ännu större skala försiggår.

Ett tämligen enkelt medel att afhjälpa dessa olägenheter — som dock tyvärr endast är med fördel användbart i små valkretsar — är att låta omröstningen ske öppet och muntligt, efter upprop, inför valförrättaren. Denne tillkännager, när en kandidat uppnått det nödiga röstetalet, och de återstående valmän, som ämnat rösta på den sålunda valda kandidaten, kunna gifva sina röster åt någon annan. För undvikande af röstförspillande genom splittring är det vid en sådan omröstning kanske lämpligast, att de på något sätt — t. ex. genom röstetal, därest rösträtten ej är lika — ledande få först afgifva sina röster [1]. Där röstningen ej kan försiggå öppet, kan t. ex. den Andræ-Hare'ska metoden – »enmansval med substitut» — tillämpas. Denna karaktäriseras af att röstsedlarna få innehålla flera namn, upptagna i rangordning — d. v. s. med företräde åt ett föregående namn framför ett efterföljande —, af hvilka endast det första uppläses, tills ett tillräckligt antal röster tillfallit detsamma. Men Andræ-Hare'ska metoden har rätt stora praktiska ofullkomligheter.

Sker åter begränsningen genom fastställande af ett visst antal representanter, som skola nämnas [2], tar valmetodens utveckling andra vägar.

Vi antaga, att inom en viss valmanskår 3 representanter skola nämnas. Af de gjorda förutsättningarna om lika stor representationsrätt för alla i nämnandet deltagande följer, att den

---

[1] Ett exempel härpå lämnas i reglerna för nedan föreslagna (indirekta) valmetod.

[2] Huru antalet bestämmes, kan vara tämligen likgiltigt. Det kan fixeras i förhållande till folkmängden, i förhållande till antalet representationsberättigade, i förhållande till antalet röstande eller ock slutligen i intet förhållande alls utan absolut.

metod man använder bör sörja för, att till nämnandet af hvar och en af dessa 3 representanter *så vidt möjligt många* och *så vidt möjligt lika många* representationsberättigade få medverka.

Om vi tänka oss, att 369 representationsberättigade deltaga i de 3 representanternas nämnande, skulle naturligtvis de angifna fordringarna bäst vara uppfyllda, om röstfördelningen vore 123 + 123 + 123. Hvarje annan röstfördelning vore mindre tillfredsställande. Men om röstningen skall ske tvångslöst och i överensstämmelse med de enskilda valmännens verkliga mening, är det tämligen osannolikt att man — annat än i något mycket sällsynt undantagsfall — skall uppnå ett sådant idealresultat eller någonting som tydligt närmar sig det angifna idealet.

Det kan tänkas, att splittringen blir alltför stor och att man röstar på så många skilda kandidater, att ingen uppnår ens halfva det antal röster som hvar och en af de tre representanterna vid jämn fördelning af rösterna och lagom antal kandidater borde hafva uppnått. Det kan också tänkas, att alla eller de flesta rösterna kastas på en enda kandidat och att sålunda de öfriga få ett alltför ringa antal röster för att lämpligen kunna anses valda.

Det finnes dock ett sätt att till en viss grad afhjälpa dessa svårigheter, föreslaget af V. D'Hondt (»Système pratique et raisonné de représentation proportionelle», Bryssel 1882) och af E. Rosengren (Nordisk Tidskrift, årg. 1906). Detta består i att de representationsberättigade tillåtas att på sina röstsedlar uppföra ej blott ett enda namn utan så många hvar och en behagar, men att — till bibehållande af den lika representationsrätten — därvid hvarje röstsedels hela röstkraft fortfarande räknas lika med 1 och fördelas i likstora bråkdelar på alla de namn, som röstsedeln upptager. En sådan röstdelningsprincip är tydligen fullt rationell. Ty om 100 valmän äga rätt att tillsammans sända 1 representant, såvida de äro om en sådan eniga, måste naturligtvis 200 valmän äga rätt att tillsammans sända 2 representanter, därest de om dessas namn kunna förenas; och detta blir ju äfven resultatet af den D'Hondt-Rosengrenska beräkningsregeln, i ty att $200 \times 2 \times 1/2$ är $= 100 \times 1 + 100 \times 1$. Härmed är man alltså hjälpt ett stycke på väg; men tydligen fordras alltjämt mycket god sammanhåll-

ning och noggrann beräkning för att icke omröstningsresultatet skall bli allför otillfredsställande.

Emellertid kan en modifikation göras i denna D'Hondt-Rosengrenska beräkningsmetod, som gör den fullt användbar för uppnående af ett godt — d. v. s. mot valmännens önskningar svarande och deras lika representationsrätt i möjligast vidsträckta mån bevarande — valresultat. Svårigheterna med D'Hondt-Rosengrenska metoden bestå nämligen i att veta 1) huru många och 2) hvilka namn man bör å sin röstsedel upptaga för att fullt utnyttja sin representationsrätt. Men vid närmare efterseende skall man finna att det alls icke är nödvändigt att den enskilde valmannen för sig klargör dessa frågor. Valmannen har helt enkelt ingenting annat att göra än att på sin röstsedel upptaga så många och hvilka namn han behagar [1], och det får sedan bli valförrättarens (metodens) sak att i beräkningarna upptaga från hvarje röstsedel just så många namn och just de namn, hvarigenom åt hvarje röstande vinnes det (numeriskt sedt) bästa resultat, som under de genom omröstningen gifna förhållandena står att vinna. De öfriga namnen å röstsedeln skola behandlas som vore de därå aldrig upptagna.

För att exemplifiera tillvägagåendet härvid, kunna vi föreställa oss, att omröstningen gifvit följande resultat [2].

---

[1] I hvilken ordning detta sker är likgiltigt; mest praktisk är den alfabetiska ordningen.

Det är en brist i de flesta valmetoder, både »proportionella» och »majoritära», att de icke medgifva särskilda kandidaters framhållande framför andra på valsedlarna. De i detta syfte föreslagna eller tillämpade utvägarna äro nästan alltid teoretiskt eller praktiskt otillfredställande. Lyckligtvis torde den ifrågavarande bristen praktiskt taget hafva ganska litet att betyda. Den s. k. dekapiteringen, hvarom mycket skrifvits, är oftast ingenting annat än en konstruktion; och om en metod verkligen medgifver valmännen att rösta fritt efter sin öfvertygelse, skall i allmänhet den relativa mängden af de hvarje kandidat tillfallande rösterna utgöra det tillförlitligaste kriterium man kan begära på hans relativa duglighet.

Det är emellertid möjligt att man skulle kunna fulländа metoderna genom införande af något slags företrädesmärken, till hvilka man *efter röstsammanräkningen* hade att på något sätt taga hänsyn. Men det lönar sig icke att här ingå på denna sak.

[2] Siffrorna äro hämtade ur T. N. THIELES bekanta afhandling *Om Flerfoldsvalg* i »Oversigt over det Kongelige Danske Videnskabernes Selskabs Forhandlinger», årg. 1895.

Röstsedelsgrupp.	Antal röst-sedlar.	Antal röster som tillfallit kandidaterna:					
		a	*b*	*c*	*d*	*e*	*f*
A.............................	*84*	84	84	84	—	—	—
B.............................	*120*	120	120	—	120	—	120
C.............................	*36*	36	—	—	36	36	—
D.............................	*72*	—	72	72	—	72	—
E.............................	*9*	—	9	—	—	—	9
F.............................	*48*	—	—	—	48	48	48
Summor	*369*	240	285	156	204	156	177

Den behandling valförrättaren har att underkasta detta röstmaterial skall gå ut på att ur detsamma framdraga en kombination af tre om man så får säga personröstgrupper, hvilka äro hvarandra till storleken så lika som möjligt och på samma gång tillsammans innesluta ett så stort röstmaterial som möjligt. Härvid skall han, om blott 1 namn bland de 3, som kombinationen omfattar, tages från en och samma röstsedel (röstsedelsgrupp), räkna detta namns röstvärde för 1, men om 2 namn tagas från en och samma röstsedel eller röstsedelsgrupp, räkna hvardera namnets röstvärde för $^1/_2$, och om 3 namn tagas från en och samma röstsedel eller röstsedelsgrupp, gifva hvart och ett af namnen röstvärdet $^1/_3$.

För att finna den kombination af namn, som uppfyller de uppställda villkoren, har valförrättaren att upprätta en tabell öfver alla trenamnskombinationer, som det föreliggande röstsedelsmaterialet möjliggör, och enligt gifna regler uträkna de särskilda röstetalen för hvarje kombination. Tabellen får följande utseende:

1)	a	28 + 60 + 36	= 124
	b	28 + 60 + 36 + 9	= 133
	c	28 + 36	= 64
			S:a 321
2)	a ...	42 + 40 + 18	= 100
	b ...	42 + 40 + 72 + 9	= 163
	d ...	40 + 18 + 48	= 106
			S:a 369
3)	a ...	42 + 60 + 18	= 120
	b ...	42 + 60 + 36 + 9	= 147
	e ...	18 + 36 + 48	= 102
			S:a 369

4) a ... 42 + 40 + 36 = 118
b ... 42 + 40 + 72 + $4\frac{1}{2}$ = $158\frac{1}{2}$
f ... 40 + $4\frac{1}{2}$ + 48 = $92\frac{1}{2}$
S:a 369

5) a ... 42 + 60 + 18 = 120
c ... 42 + 72 = 114
d ... 60 + 18 + 48 = 126
S:a 360

6) a ... 42 + 120 + 18 = 180
c ... 42 + 36 = 78
e ... 18 + 36 + 48 = 102
S:a 360

7) a ... 42 + 60 + 36 = 138
c ... 42 + 72 = 114
f ... 60 + 9 + 48 = 117
S:a 369

8) a ... 84 + 60 + 12 = 156
d ... 60 + 12 + 24 = 96
e ... 12 + 72 + 24 = 108
S:a 360

9) a ... 84 + 40 + 18 = 142
d ... 40 + 18 + 24 = 82
f ... 40 + 9 + 24 = 73
S:a 297

10) a ... 84 + 60 + 18 = 162
e ... 18 + 72 + 24 = 114
f ... 60 + 9 + 24 = 93
S:a 369

11) b ... 42 + 60 + 36 + 9 = 147
c ... 42 + 36 = 78
d ... 60 + 36 + 48 = 144
S:a 369

12) b ... 42 + 120 + 24 + 9 = 195
c ... 42 + 24 = 66
e ... 36 + 24 + 48 = 108
S:a 369

13) b ... 42 + 60 + 36 + $4\frac{1}{2}$ = $142\frac{1}{2}$
c ... 42 + 36 = 78
f ... 60 + $4\frac{1}{2}$ + 48 = $112\frac{1}{2}$
S:a 333

14) b ... 84 + 60 + 36 + 9 = 189
d ... 60 + 18 + 24 = 102
e ... 18 + 36 + 24 = 78
S:a 369

15) b ... 84 + 40 + 72 + $4\frac{1}{2}$ = $200\frac{1}{2}$
d ... 40 + 36 + 24 = 100
f ... 40 + $4\frac{1}{2}$ + 24 = $68\frac{1}{2}$
S:a 369

16) b ... 84 + 60 + 36 + $4\frac{1}{2}$ = $184\frac{1}{2}$
e ... 36 + 36 + 24 = 96
f ... 60 + $4\frac{1}{2}$ + 24 = $88\frac{1}{2}$
S:a 369

17) c ... 84 + 36 = 120
d ... 120 + 18 + 24 = 162
e ... 18 + 36 + 24 = 78
S:a 360

18) c ... 84 + 72 = 156
d ... 60 + 36 + 24 = 120
f ... 60 + 9 + 24 = 93
S:a 369

19) c ... 84 + 36 = 120
e ... 36 + 36 + 24 = 96
f ... 120 + 9 + 24 = 153
S:a 369

20) d ... 60 + 18 + 16 = 94
e ... 18 + 72 + 16 = 106
f ... 60 + 9 + 16 = 85
S:a 285

Hvilken af dessa tjugo kombinationer är det som bäst motsvarar det uppställda idealet, hvilket i anförda fall är 123 + 123 + 123?

En af egenskaperna hos detta ideal var, att röstfördelningen skulle vara så jämn som möjligt. Men denna egenskap kan icke

ensam vara tillfyllest; ty konsekvensen däraf blefve att hvarje kombination af tre fullkomligt lika stora röstetal, huru låga dessa än vore (t. ex. 3 + 3 + 3), skulle vara att föredraga framför hvarje kombination af högre röstetal, som vore i minsta mån ojämn (t. ex. 123 + 123 + 120). Den andra egenskap idealfördelningen borde besitta var att genom densamma så många som möjligt skulle blifva representerade. Men icke heller detta är i och för sig tillräckligt; ty i sådant fall skulle hvarje kombination med 369 röster, om än så ojämn (t. ex. 243 + 123 + 3), vara att föredraga framför hvarje kombination med lägre sammanlagdt röstetal (t. ex. 123 + 123 + 120). De båda villkoren måste förenas. Och det lättaste yttre kännetecknet på, att de verkligen äro förenade, ligger uti ett *högsta minimiröstetal.* Skulle två kombinationer förekomma, som ägde samma högsta minimiröstetal, måste företrädet tillerkännas den, som hade att uppvisa *högsta nästa minimiröstetal.*

Af ofvanstående tjugo kombinationer är det den femte, *a c d*, som har att uppvisa det högsta minimiröstetalet, nämligen 114 röster (för *c*). De båda återstående röstetalen äro 120 (för *a*) och 126 (för *d*); summan är 360 — en siffra som öfverträffas i ej mindre än tolf andra kombinationer. Skulle någon annan kombination hafva förekommit med samma minimisiffra, 114, skulle denna nya kombination hafva segrat, därest dess näst lägsta röstetal varit högre än 120.

Om splittringen på olika kandidater skulle vara mycket stor, bör naturligtvis omval äga rum. Det bör därför fastställas ett absolut eller relativt minimum, som lägsta röstsiffran ej får underskrida,[1] t. ex. något absolut tal (låt säga 100 röster) eller, om 3 skola väljas, en sjättedel eller femtedel eller fjärdedel af de afgifna rösterna, om 10 skola väljas, en tjugondel till en elftedel af de afgifna rösterna, o. s. v.

Här har, såsom man finner, alls intet talats om den som bland alla erhållit det högsta röstetalet, nämligen *b*. Han har icke ens kommit med bland de valda. Hvaraf kommer sig detta?

Vi skola undersöka den frågan närmare i nästa afdelning. Här meddelar jag, då tydligtvis den ofvan beskrifna metoden knappast direkt kan få någon praktisk användning, ett förslag till prak-

tisk valmetod, som, anslutande sig till den ofvan lämnade teoretiska utredningen, skulle kunna lämpa sig för valen till andra kammaren (utom för städer som bilda egna valkretsar, hvarom särskildt längre fram). Detta förslag har förut varit publiceradt i en liten broschyr, »Författningsrevision», utgifven 1905.

1. *Valkretsar* äro rikets län (frånsedt de städer, som hvar för sig bilda egen valkrets). Valförrättande myndighet är vederbörande konungens befallningshafvande.

2. Hvarje valkrets indelas i *röstningskretsar* enligt den grund, att hvarje domsaga och i regeln hvarje stad bildar en röstningskrets. Mindre städer sammanslås med närmaste domsaga.

3. Röstningskrets indelas i så många *röstningsdistrikt*, hvart och ett med sin röstningslokal, som lämpligt och behöfligt är.

4. När genom ett val hela det antal riksdagsmän, som vederbörande valkrets eger att välja, icke blir valdt, skall anställas ett *fyllnadsval*. Val är omedelbart; fyllnadsval sker genom elektorer.

5. För valbarhet till riksdagsman fordras att vara bosatt inom vederbörande valkrets (eller att förut där hafva varit bosatt ett visst antal år). För valbarhet till elektor fordras att vara bosatt inom vederbörande röstningskrets äfvensom att viss tid före valdagen hafva blifvit anmäld såsom elektorskandidat af minst tjugo inom kretsen boende röstberättigade. Sådan anmälan sker hos vederbörande domhafvande eller magistrat och skall åtföljas af den anmäldes skriftliga förklaring, att han är villig åtaga sig uppdraget. Intet hinder finnes för en och samma persons valbarhet både till riksdagsman och till elektor.

6. Till valet, som förrättas på en och samma dag i vederbörande valkrets' alla röstningskretsar, låta respektive domhafvande och magistrater, hvar och en för sin röstningskrets, trycka tillräckligt antal valsedelsblanketter. Å dessa blanketter skall finnas plats för inskrifvande (tryckande, stämplande) af namn på person, som den röstande önskar få vald till riksdagsman, hvarförutom å dem skola upptagas i bokstafsordning alla inom vederbörande röstningskrets anmälda elektorskandidaters namn, så som bilagda valsedelsformulär utvisar (se sid. 267). Valsedelsblanketterna tillhandahållas allmänheten några dagar före valet äfvensom vid röstningslokalerna.

7. Röstberättigad äger att å sin valsedel dels uppföra ett namn på person, valbar till riksdagsman (se punkt 5), dels understryka ett af de å valsedeln tryckta namnen å elektorskandidater [1]. Intet hinder finnes för att rösta på en och samma person såväl till riksdagsman som till elektor.

---

[1] Det kan äfven tillåtas att rösta på flera elektorskandidater, hvarigenom metoden blir mera smidig men också en smula mer invecklad. Skulle vid metodens tillämpning behof yppa sig af en reform i denna riktning, kan den ju införas när som helst.

8. Alla vid röstningslokalerna i en röstningskrets afgifna valsedlar öfverlämnas, jämte protokoll, till vederbörande domhafvande eller magistrat, som insänder dem, tillika med en enligt särskildt formulär uppsatt förteckning, till konungens befallningshafvande i länet.

9. Konungens befallningshafvande låter omedelbart efter inkommandet ordna valsedlarna i flockar efter de å dem uppförda riksdagsmannakandidaternas namn. Därefter räknas antalet sedlar i hvarje flock likasom äfven det antal röster, som genom namnunderstrykning afgifvits på särskilda elektorskandidater inom hvarje flock, och förteckningar häröfver offentliggöras.

10. Omedelbart vald till riksdagsman är hvar och en, som uppnått ett röstetal, lika med eller större än *valkvoten*. Valkvoten finnes genom att dividera antalet afgifna, giltiga röster med antalet riksdagsmän, som i valkretsen skall väljas, ökadt med en, hvarefter den sålunda uppstående kvoten höjes till närmast högre hela tal. [Exempel: 1) 10,000 röster, 10 riksdagsmän; 10,000: 11 = 909 $^1/_{11}$; valkvot 910. — 2) 10,000 röster, 9 riksdagsmän: 10,000: 10 = 1,000; valkvot 1,001] [1].

11. Om icke vid valet så många personer, som valkretsen äger utse riksdagsmän, uppnå erforderligt antal röster för att blifva till riksdagsmän valda, sammankallar den valförrättande myndigheten i valkretsen elektorerna till *fyllnadsval*.

12. Elektor är hvar och en, som därtill erhållit röster, för den händelse dessa icke vid den enligt punkt 13 företagna röstreduktionen helt och hållet bortfalla.

13. Vid fyllnadsvalet disponerar hvarje elektor så många röster, som han själf för elektorsskap erhållit, dock med den inskränkning, att för elektorsnamn, som äro upptagna på samma röstsedlar som omedelbart vald riksdagsman (se punkt 10), röste-

---

[1] Denna s. k. Droop'ska valkvot (jfr H. R. Droop, *On the Political and Social Effects of Different Methods of Electing Representatives*, London 1869, Edv. Hagenbach-Bischoff, *Die Frage der Einführung einer Proportionalvertretung statt des absoluten Mehres*, Basel 1888, och andra skrifter, Ed. Kern, *Ueber die Aeusserung des Volkswillens in der Demokratie*, Basel 1893, m. m.) motiveras sålunda. Antag att väljarna äro 9.000 och det antal riksdagsmän de äga välja 9. Dividerar man då väljarnas antal med 9, erhålles kvoten 1,000; men det är tydligt, att om man tar detta tal till valkvot, fulla antalet riksdagsmän blir valdt endast i det fall, att nio olika personer erhålla hvar och en jämt 1,000 röster — något så ytterst osannolikt, att det kan anses såsom en praktisk omöjlighet. Dividerar man däremot med 9 + 1, d. v. s. 10, får man kvoten 900, och denna måste betraktas såsom till valkvot användbar, ty att nio personer erhålla hvar och en minst 900 röster får ej anses ligga inom osannolikheternas område, då därtill behöfvas sammanlagdt blott 9 × 900 = 8,100 röster, medan hela antalet väljare antogs utgöra 9,000. Det finnes ju till och med en teoretisk möjlighet att ytterligare en person får 900 röster och att sålunda tio eller en för mycket bli valda; denna teoretiska eventualitet undgås enklast, om man i stället för 900 tar 901, d. v. s. närmast högre hela tal, till valkvot. Ty 10 gången 901 är 9,010, men hela antalet väljare blott 9,000.

talen *reduceras* efter proportionell grund. [Exempel: valkvoten är 1,000, A har erhållit 1,200 röster till riksdagsman och är sålunda vald; men på samma röstsedlar (A-flocken) upptagna elektorer kunna då icke få tillgodoräkna sig alla sina röster, utan dessa måste först reduceras (med $^{1000}/_{1200}$) till $^{200}/_{1200}$ (= $^{1}/_{6}$) af sitt ursprungliga antal.]

14. Till fyllnadsvalet, som förrättas inför den valförrättande myndigheten i valkretsen, skola elektorerna inställa sig personligen. Elektor, som — eventuellt efter vederbörlig reduktion — erhållit mindre än 100 röster, skall dock icke inställa sig, utan äger antingen att skriftligen öfverflytta sina röster på annan elektor eller ock att insända en öppen röstsedel till fyllnadsvalet.

15. Vid fyllnadsvalets början tillkännagifves först valkvoten (beräknad till nyes efter reglerna i punkt 10, om några vid valet afgifna elektorsröster icke skulle vara vid fyllnadsvalet representerade), och uppläsas sedan de elektorers röstsedlar, som insändt sådana. Härefter lämnas elektorerna tillfälle att gruppvis rådslå och öfverenskomma om den förestående röstningen.

16. Elektor, som det önskar, kan på inför valförrättaren uppgifvet och af denne godkändt skäl blifva från deltagande i röstningen befriad, sedan han åt annan elektor uppdragit att hans rösträtt utöfva.

17. Röstningen sker öppet, efter upprop, hvarvid den uppropas först, som har högsta röstetalet, och därefter de andra i ordning efter deras röstetal. Hvar och en röstar på *en* person. Så snart någon person fått så många röster som motsvara valkvoten, förklaras han vald. Har för hans val icke hela det röstetal varit erforderligt, öfver hvilket den sist röstande hade att förfoga, äger denne, när röstningen ånyo upptages, afgifva återstoden af sina röster på annan kandidat. Sålunda fortsättes, tills alla elektorer afgifvit sina röster; om då ännu något mandat återstår att fylla, öfverlämnas det åt den, som näst de valde erhållit högsta röstetalet. [1]

18. Blir ett mandat ledigt genom innehafvarens afgång, sammankallas, om den afgångne varit direkt vald, de elektorer, som upptagits på samma röstsedlar som den afgångne, till val af suppleant, men om han blifvit vald i fyllnadsvalet, blott de elektorer, genom hvilkas röster han valts i enlighet med punkt 17. Elektorernas röstetal äro härvid de samma som vid fyllnadsvalet.

19. Kostnaderna för elektorernas inställelse till fyllnads- eller suppleantval bestridas, efter af riksdagen antagna grunder, delvis af vederbörande kommuner, delvis af staten.

---

[1] Röstningen kan äfven göras sluten, men elektorernas sätt att uppfylla åtagna uppdrag synes ovillkorligen böra vara underkastadt offentlighetens ljus.

Bil.

(Framsida).

Valsedelsformulär.

Vid riksdagsmannaval för N. N. län inom N. N. domsagas (stads) röstningskrets afgifves denna röst på:

(Namn:) ....

(Titel:) ....

(Hemvist:) ....

Obs. *Den röstande skall ifylla här framför stående rader med den persons namn, titel och hemvist, som han önskar vald till riksdagsman.*

Om den person, hvars namn ofvan skrifvits (tryckts, stämplats), icke blir vald, eller om han får flera röster än behöfligt är, skall denna röst vid blifvande fyllnadsval tillgodogöras genom den af nedanstående elektorer, hvars namn här understrukits:

P. Andersson, hemmansägare, Norsbyn

And. Bolin, hemmansägare, Vasstorpet

Sven Fransson på Österbro

Joh. Holmström, faktor, Ljung

V. R. Larsson, inspektor, Gårda

Karl Pettersson, arrendator, Brunnsbo

Alfr. G. Vikberg, stationsmästare, Harlöf

Obs. *Den röstande skall understryka ett* (men icke mer än ett) *af de här framför stående elektorsnamnen.*

(Baksida).

Upplysningar.

1. Röstberättigad är — — — — — — — — — — — — — — — — — — —
2. Valbar till riksdagsman är — — — — — — — — — — — — — — —
3. Riksdagsmannakandidats namn, titel och hemvist kan skrifvas, tryckas eller stämplas.
4. Ej mer än *ett* af elektorsnamnen får understrykas.
5. Valsedlarna skola inlämnas — — — — — — — — — — — — — — — — — (plats och tid m. m.).
6. *Säljer eller köper man röst vid val till allmänt värf; straffes med böter från och med femtio till och med ett tusen riksdaler eller fängelse i högst sex månader. Lag samma vare, om någon, genom hot eller tubbande, valfriheten störer, eller eljest i val obehörigen verkar.* (Strafflagen, 10 kap. 16 §.)

Denna metods fördelar äro:

att valkretsarnas storlek icke har det minsta att betyda;

att metoden icke förutsätter någon partibildning (annat än vid fyllnadsvalet, där densamma blir af allra friaste natur) och sålunda ej heller kräfver partiledningar eller partistyrelser af något slag;

att inga »listor» behöfvas och sålunda ej heller något arbete med hopsättande af sådana;

att, om en röst vid valet icke blir direkt tillgodogjord, emedan den person, på hvilken rösten fallit, antingen icke erhåller tillräckligt antal röster för att bli vald eller får fler röster än som behöfves, rösten i fråga icke öfverflyttas på annan man, som den väljande kanske icke ens känner, utan får vid ett fyllnadsval disponeras af en fullmäktig, som den väljande själf utser och till hvilken han har förtroende;

att sålunda en väljande icke kan med sin röst komma att bidraga till annan persons val än just den, på hvilken han själf eller hans ombud röstar;

att inför valmännen ansvariga, af dem direkt utsedda förtroendemän få, sedan valmännen tydligt uttryckt sina önskningar och efter det partiernas och de särskilda kandidaternas utsikter blifvit med fullständig noggrannhet kända, vidtaga de sista arrangemangerna i fråga om platsbesättningen, i den mån den icke genom valmännen själfva omedelbart afgjorts, i stället för att oansvariga partiledare på eget bevåg skola, utan ens närmelsevis nöjaktig kännedom om valmännens mening, på förhand uppsätta partilistor, som efteråt befinnas hafva lämnat åtskilligt öfrigt att önska; samt

att valet blir i alla sina detaljer, ej blott med afseende på förhållandet mellan partierna, i den mån sådana finnas, utan äfven inom partierna fullkomligt proportionellt.

Att förslag om en dylik metod, som i viss mån förutsätter indirekt val, under nuvarande förhållanden skulle blifva framlagdt för riksdagen, är det dock, på grund af rådande fördomar och föreställningar, naturligtvis icke stora förhoppningar om.

3. Öppet och slutet val.

Nämnandet (af representanter) måste, såsom förut sagts, alltid föregås af ett val, kollektivt eller individuellt allt efter som den väljande är en kollektiv personlighet — en kommunitet — eller en individ. Det kollektiva valet innesluter en mångfald individuella val; dessa kunna bringas till ett enhetligt uttryck för den kollektiva viljan endast under förutsättning att de möjligheter de i det kollektiva valet deltagande individerna hvar för sig haft att välja emellan varit de samma för alla.

Om en person går ut i en större skog för att utse ett träd, som kunde lämpa sig till en flaggstång eller en fartygsmast, så gör han icke något fullständigt val mellan alla de möjligheter skogen innesluter utan blott ett val mellan de möjligheter som för honom närmast erbjuda sig. Om två andra personer i samma syfte från ett annat håll intränga i samma skog, så är förhållandet för deras del precis det samma; de göra intet fullständigt val. Och de båda valens resultat äro på intet sätt sinsemellan jämförbara, hvarför det icke heller finnes minsta garanti för att det träd, som de två männen valt, är bättre än det, som den ensamme mannen valt. De båda valen kunna icke sammanföras till ett kollektivval, därför att de möjligheter icke varit de samma, mellan vilka man valt i det ena fallet och i det andra. På samma sätt är det, när man går ut att i en större trädgård eller på ett större fält söka ut en vacker blomma; skilda personer komma oftast till vidt skilda resultat, och det händer mången att han på grund af materialets oöfverskådlighet väljer i väplingen men stannar i starren.

På ett helt annat sätt förhåller det sig, om man har att välja en flaggstång bland några på en gård liggande, redan fällda stammar. Man öfverser i en blick hela valmaterialet och kan lätt finna det bästa exemplaret. Komma ett par andra personer till och bestämma sig för ett annat träd, så kunna de olika valresultaten jämföras med hvarandra, och det är sannolikt, att det träd är bättre, som de två valt, än det som den förste valt. Likaså är det lätt att få ett godt val utfördt mellan blommorna på en och samma buske eller i en och samma bukett.

Det förra valet, valet mellan icke öfverskådliga möjligheter, kunna vi kalla ett *öppet* val, det mellan fullt öfverskådliga möjligheter *slutet*. Endast det senare men icke det förra kan göras till ett kollektivval, grundläggande ett kollektivt nämnande, och endast vid det senare men icke vid det förra kan pluralitetsprincipen få någon användning.

Ett politiskt (direkt) val, hvarvid valkretsen är ett helt rike eller ett län, blir naturligtvis alltid ett öppet val, och de röstsiffror som tillfalla å ena sidan en på en undangömd ort verkande landtman och å andra sidan en öfver hela riket eller länet bekant

tidningsredaktör, en allmänt känd förutvarande riksdagsman, en landshöfding, en omtyckt resetalare, äro aldrig ens i någon mån jämförbara. Att bedöma sådana siffror efter pluralitetsprincipen är följaktligen fullkomligt oriktigt. De innefatta fullkomligt individuella omdömen och kunna ej tillsammans anses uttrycka någon kollektiv vilja.

Såsom slutna — gällande en sluten krets — kan man däremot betrakta de gamla stads- och domsagevalen. Att äfven i fråga om dessa valmännens personliga kännedom af de kandidater de haft att välja mellan ofta varit mycket ytlig, är nog säkert. Men man har inbillat sig känna dem, och därmed har den sedan gammalt bestående pluralitetsprincipen haft ett åtminstone skenbart berättigande.

Hvad nyare tiders (proportionella) val i de större, flera representanter sändande städerna beträffar, äro de, såsom individualval, ej egentligen kollektivval, byggda på den lika representationsrättsprincipen och kunna därför mycket väl vara anordnade på samma sätt som valen i landtvalkretsar, alltså utan minsta hänsyn till röstpluralitet. Men gifvetvis vore det för representationens sammansättnings skull en mycket stor fördel, om vid dessa val pluraliteten kunde tillvaratagas jämte proportionaliteten. Ty i fråga om uppskattning af de valdes kvalitet måste alltid (i regeln) fleras omdöme vara mer värdt än färres. Och genom tidningar, möten, offentliga föredrag och diskussionsinlägg hafva de stora städernas riksdagsmannakandidater goda tillfällen att göra sig kända af valmännen. Naturligtvis är äfven den kännedom de om sig på det sättet kunna sprida ganska otillräcklig, ofta t. o. m. rent vilseledande. Men valmännen i städerna tro sig tillräckligt känna sina kandidater, och man får icke ställa alltför stora anspråk på genomsnittsomdömet i fråga om noggrannhet.[1])

Ett sådant samtidigt tillgodoseende af pluralitet och proportionalitet, som här betecknats såsom önskvärdt, vinnes bäst genom

---

[1] En systematisk utveckling af den offentliga kandidaturen och dess förvandling till en offentlig institution torde väl i sinom tid komma att bli en politisk nödvändighet.

användande av Thiele's »progressiva» valförfarande. För att belysa detta, skola vi välja exemplet å sid. 260.

Högsta röstsumman, 285 röster, äges af *b*, som alltså intar första platsen. Men om *b* är vald, nedsättes röstvärdet å samtliga valsedlar, som innehålla *b*:s namn, till hälften, ty skulle två blifva valda från samma röstsedlar, är röstvärdet för hvardera namnet $^1/_2$ i stället för 1. Med denna reduktion af röstetalen från flockarna A, B, D och E (hvilka innehållit namnet *b*) får man kvar följande röstetal:

	a	*c*	*d*	*e*	*f*
A	42	42	—	—	—
B	60	—	60	—	60
C	36	—	36	36	—
D	—	36	—	36	—
E	—	—	—	—	$4^1/_2$
F	—	—	48	48	48
Summor	138	78	144	120	$112^1/_2$

och andra platsen besättes af *d* med 144 röster. Därefter reducerar flocken B, som nu fått deltaga i besättandet av två platser, sitt ursprungliga röstetal till tredjedelen, och för flockarna C och F nedgå deras röstetal till hälften, sålunda:

	a	*c*	*e*	*f*
A	42	42	—	—
B	40	—	—	40
C	18	—	18	—
D	—	36	36	—
E	—	—	—	$4^1/_2$
F	—	—	24	24
Summor	100	78	78	$68^1/_2$

Tredje platsen intages alltså af *a* med 100 röster. Den segrande kombinationen är i detta fall sålunda *a b d*, den andra i tabellen å sid. 260—62, där röstsiffrorna voro för *a* 100, för *b* 163 och för *d* 106 (i stället för här resp. 100, 285 och 144). Att röstetalen enligt de båda beräkningarna äro för *b* och *d* så olika, är naturligtvis endast ett skenbart förhållande, enär vid det succesiva valförfarandet röstetalen för *b* och *d*, som tillsatts först, i saknad af kännedom om de öfriga namn, hvari beräkningen skulle komma

att resultera, ej kunnat vederbörligen reduceras utan blott äro provisoriska.

I rent proportionellt hänseende är resultatet *a b d* (100 + 163 + 106) mindre tillfredsställande än det förut vunna resultatet *a c d* (120 + 114 + 126). Men såvida de högre ursprungliga röstetalen för den förra kombinationen (240 + 285 + 204) i jämförelse med den senare (240 + 156 + 204) verkligen — ej blott skenbart — beteckna en kvalitativ öfverlägsenhet hos den förra öfver den senare, måste resultatet *a b d* betraktas såsom på det hela bäst.

För att göra den Thiele'ska metoden praktiskt användbar har jag förut (i *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, årg. 1903) föreslagit:

1. I god tid (t. ex. sex veckor) före den dag, då valet skall äga rum, utfärdar valförrättaren en offentlig uppmaning till valmännen att före en viss dag (t. ex. två veckor före valet) inlämna *valförslag*.

2. Ett valförslag får upptaga högst så många namn som motsvarar antalet af dem som skola väljas. Namnen skola vara *ordnade alfabetiskt*, och valförslaget skall vara undertecknadt af minst 10 valberättigade. En och samma person får ej underteckna mer än ett valförslag.

3. Valförrättaren pröfvar de i valförslagen uppgifna kandidaternas valbarhet och låter, om någon af dem befinnes vara icke valbar, härom underrätta det ifrågavarande valförslagets undertecknare, som, om de det vilja, kunna utbyta den icke valbares namn mot ett annat Därpå skall valförrättaren senast en vecka före valet låta offentliggöra alla valförslagen tillika med namnen på deras undertecknare.

4. Valförslagen tryckas hvart och ett för sig i form af valsedlar, som i tillräckligt antal hållas valmännen tillhanda vid vallokalerna. Hvarje röstberättigad äger vid valet afgifva en sådan valsedel, *utan några däri företagna ändringar;* andra valsedlar få ej användas.

Namnens upptagande å valsedlarna i bokstafsordning samt förbudet att ändra dem motiveras af nödvändigheten att underlätta röstsammanräkningen. Tillräcklig frihet att gifva egna åsikter till känna är lämnad valmännen genom tillåtelsen för tio förslagsställare att afgifva eget förslag. Någon annan »rangordning» än den naturliga, — gifven genom det antal röster som tillfaller hvarje kandidat — synes knappt vara behöflig. Vid val af suppleant räknas endast röster från de valsedlar, som innehållit den afgångnes namn: enkel pluralitet fäller därvid utslaget.

Till en motion i rösträttsfrågan vid 1906 års riksdag, väckt i andra kammaren af herrar Alfred Petersson, Hans Andersson, P. Pehrson i Törneryd, Ernst Lindblad, P. O. Lundell och K. E. v. Geijer, var fogad en bilaga med öfverskrift: »Redogörelse för den föreslagna valmetoden, utgörande en af öfverdirektören Phragmén verkställd förbättring af den så kallade Thieles metoden». Då den tankegång, hvarpå denna redogörelse hvilar, väsentligt sammanfaller med den i ofvanstående framställning följda, anser jag mig böra freda mig mot en eventuell beskyllning för plagiat. Och detta är mycket lätt gjordt. Inför en privat inbjuden åhörarkrets, bestående af några kända vänner till proportionalitetssystemet, höll jag *redan under hösten 1905* ett föredrag angående valens teori, däri just de synpunkter utvecklades, för hvilka nu i ofvanstående artikel redogjorts. Bland de närvarande inbjudna befann sig öfverdirektör Phragmén, som förut (t. ex. i Statsvet. Tidskrift, årg. 1899) skrifvit emot den Thiele'ska metoden.

Strödda meddelanden.

Invandringen till Argentina. Senaste numret af *Revue des sciences politiques* innehåller bl. a. en uppsats af E. Coutaud-Delpech om befolkningsförhållandena i den argentinska republiken. Författaren uppehåller sig hufvudsakligen vid immigrationen, som för stora delar af Syd-Amerika har samma betydelse, som den haft och delvis ännu har i sådana länder som Förenta staterna, Canada och Australien. Med en areal, som är 6 gånger större än Frankrikes skulle Argentina enligt beräkning kunna föda mer än 200 mill. människor men har för närvarande endast något öfver 7 mill. Ej underligt, att regeringen gör allt för att länka utvandringsströmmen från andra länder dit, i synnerhet utvandrarna från Europa.

Onekligen är landet i stånd att öfva en viss dragningskraft på dessa flyttande människor: arbetslönerna äro höga; jorden lättköpt; naturalisationen möter inga svårigheter; slutligen påminner klimatet närmast om det i mellersta Europa rådande, hvadan man är förskonad för de motsatta ytterligheter, som kännetecknar exempelvis Förenta staternas klimat. Att de nämnda faktorerna jämte den af konsuler och särskildt anställda agenter bedrifvna agitationen verkligen dragit massor af utländingar dit, visar statistiken. Från 1857 (det år, då de statistiska uppgifterna börja) till 1912 tillfördes landet sålunda 3,609,180 individer utifrån, och om man minskar denna siffra med emigranternas under samma tidrymd, återstå ända 2,649,941. 1869 gick den första folkräkningen af stapeln och gaf till resultat en folkmängd af 1,380,214. Tack vare immigrationen har den nuvarande siffran nåtts.

Hufvudkontingenten af invandrare kommer i våra dagar från Syd-Europa. 1909 inflyttade sålunda 93,528 italienare, 1910 var siffran 102,019, 1911 blott 58,185. Den låga siffran för 1911 berodde på vissa förbud mot emigrationen från den italienska statens sida som följd af sanitära mått och steg, hvilka man i Argentina funnit sig nödsakad taga. Man har äfven pekat på en annan orsak: Italiens önskan att hejda utvandrareströmmen med anledning af konflikten med Turkiet. Emellertid går den låga siffran för 1911 igen äfven för Spaniens vidkommande. Siffrorna under 1909, 1910 och 1911 äro för detta land 86,798; 131,466 och 118,723. Från Ryssland utvandra årligen till Argentina 13—14,000, från Turkiet i vidsträckt bemärkelse cirka 12,000, från Frankrike (i synnerhet södra delen) 4 à 5000, från Österrike 4,500 etc. — Naturligtvis finnas bland alla dessa en mängd mindervärdiga element: immigrationens afvigsida har man heller icke blundat för här nere.

J. E. N.

Om dyrtid, arbetslöner och solidartullar.

Af

Fritz H:son Brock.

Årets socialdemokratiska riksdagsmotion angående tullarnes afskrifning[1] gick, som bekant, bland annat ut på en tullsänkning af 10 % utefter hela linien (med några mindre väsentliga undantag[2]), och motivet angafs, såvidt jag fattat saken riktigt, vara, att åtminstone i någon mån råda bot mot »dyrtiden» för att så bringa särskildt arbetareklassen någon lindring i dess ekonomiska betryck. Som den föreslagna åtgärden dessutom förmodades vid ett solidarskyddssystem, sådant vi i det stora hela menades ha etablerat, kunna ske utan större olägenhet för näringslifvet, ansågs den äfven böra kunna strax genomföras utan de sedvanliga långa kommittéutredningarna[3].

Har jag fattat och återgifvit motiven för denna motion riktigt, ligger enligt mitt förmenande till grund för densamma tvenne felaktiga resonemang: 1:o) att »dyrtiden» kan, arbetarne till fromma, i afsevärdare mån påverkas genom en afskrifning af ett solidarskyddssystem och 2:o) att ett afskrifvande af ett dylikt system kan gå för sig utan menligare störingar af näringslifvet, endast afskrifningen sker i lika proportioner och på en gång för samtliga näringar.

---

[1] Andra Kammaren, n:r 80.

[2] Dessa voro alkoholhaltiga drycker, kaffe, tobak och sidenvaror.

[3] Vidare afskrifningar, ehuru önskvärda, ansågos åter ej utan utredning böra företagas, hvarför motionen äfven innefattade förslag, att Riksdagen måtte ingå till Kungl. Maj:t med anhållan, att Kungl. Maj:t snarast måtte låta verkställa en dylik utredning.

Då jag nu vill söka påvisa det berättigade i min åsikt, torde det vara klokt att till en början i dess största enkelhet referera det klassiska beviset för den s. k. lagen för de komparativa kostnaderna [1] eller för det förhållande, att vid *relativt* olika produktionskostnader hvarje land, äfven om det själft i alla hänseenden skulle kunna framställa samtliga sina förnödenheter för minsta *absoluta* offer af produktionsfaktorer, likvisst vid fritt byte endast producerar de nyttigheter, det själf har de bästa betingelserna för och importerar öfriga i utbyte mot öfverskottet af de i landet producerade varorna. Denna sats får nämligen anses utgöra den mest fundamentala i hela läran om det internationella bytet, och som den hvarken själf eller än mindre till sina konsekvenser kan sägas ha inträngt i det allmänna medvetandet och försyndelser mot densamma därför ständigt förekomma i debatterna om tullpolitiska spörsmål, kan den knappast för ofta demonstreras.

Om — säger Ricardo [2] för att klargöra det relaterade förhållandet — 120 produktionsenheter [3] i England kunna under ett år framställa en viss kvantitet vin och 100 dylika enheter på lika tid kunna där framställa ett visst kvantum tyg samt i Portugal kunna produceras på lika tider samma mängder af dessa varor för 80 resp. 90 produktionsenheter, så skola båda nationerna,

---

[1] En omsorgsfull utveckling och komplettering af den klassiska läran lämnar Bastable i sin »Theory of International Trade».

[2] Principles of Political economy and taxation ch. VII. On foreign trade. Före Ricardo var denna lära framställd af öfverste Torrens i hans arbete The Economists Refuted. Ricardos största och mest originella förtjänst om läran för det internationella bytet är hans framställning af lagarna för de ädla metallernas fördelning mellan olika länder, en framställning, som utgör senare halfparten af ch. VII.

[3] I sin framställning använder Ricardo (och Mill) ej begreppet »produktionsenhet», utan talar här i stället rätt och slätt om arbetare. I likhet med Bastable insätta vi emellertid i stället begreppet »produktionsenhet» (unit of productive power) och anföra härmed det försvar, han lämnar, för detta tillvägagångssätt: The term is used to escape the awkwardness, if it be not something more, of estimating the exertions of a country in units of labour or of capital — a mode of procedure which leaves it open to the critic to speak of the omitted element as if it were an essential condition. There can be little difficulty in conceiving a given amount of labour working with an average amount of capital, and thus producing a definite amount of a commodity (Theory of International Trade, London 1903, p. 24).

oaktadt Portugal kan framställa bägge artiklarne till billigare kostnader än England, finna sin fördel i att inskränka produktionen — förutsatt att ett ökande af densamma ej medför stegrade kostnader pr enhet — till det slag af varor, för hvilket de äga de största relativa förutsättningarna, för att sedan utbyta öfverskottet af sin produktion mot den vara, för hvilken det andra landet har relativt största förutsättning. Det blir således i vårt fall bäst för Portugal att endast producera vin och för England att endast producera tyg, ty skall hvartdera landet producera för sig, bli kostnaderna för två af de förstnämnda kvantiteterna af hvartdera varuslaget lika med 390 produktionsenheter (Portugal (80 + 90) + England (100 + 120) = 390), medan däremot, om Portugal producerar allt vinet och England allt tyget, samma varumängder kunna framställas för 360 prod.-enheter (vinet för 160 och tyget för 200), hvarför således vid en arbetsfördelning, sådan det fria bytet medför, i det anförda exemplet skulle sparas 30 sådana enheter.

Ju större skillnaden i de relativa kostnaderna för olika varor är emellan de bytande länderna, dess större blir också, som lätt nog inses, fördelen af bytet. Finnes ingen skillnad i de *relativa* kostnaderna länderna emellan, medför åter den omständigheten, att varorna inom de olika länderna produceras till högst olika *absoluta* kostnader, ej någon anledning till byte emellan dem.

För att påvisa detta antar St. Mill [1] (som här citerar sin far), att Polen kan producera vissa kvantiteter tyg och säd för 100 produktionsenheter för hvar och England samma kvantiteter för 150 produktionsenheter för hvardera kvantiteten. Om nu England ville byta t. ex. tyg mot polsk spannmål, måste det för en sädeskvantitet, som i Polen endast kostat 100 produktionsenheter att framställa, lämna från sig en tygkvantitet, som i England kostat 150 dylika enheter att producera. Men den så erhållna sädeskvantiteten vore ju ej större än den, England enligt antagande kunde erhålla genom att själf använda 150 af sina egna produktionsenheter direkt i sädesproduktionen under året. Ett byte under dessa villkor vore därför meningslöst eller — om hänsyn äfven tages

[1] Principles, Bk III, ch XVII § 2.

till transportkostnaderna — direkt förlustbringande och kan därför aldrig komma i fråga.

Har man väl en gång kommit till insikt om och noga öfvertänkt och pröfvat dessa primära och grundläggande sanningar — något som ej kan nog varmt rekommenderas alla dem, hvilka öfverhufvud vilja yttra sig i tullpolitiska spörsmål — inser man också klart, hur det är rent omöjligt att genom tullar skydda alla näringsgrenar inom en nation — en orimlighet, till hvilken dock det s. k. solidarskyddssystemets anhängare säga sig syfta.[1]

Anta vi nämligen än, för att visa detta, att alla industrier kunde fullt tillgodogöra sig det lika tullskydd, som enligt detta system konsekvent borde lämnas dem — något som dock för exportindustrierna vore möjligt endast under förutsättning, att prisöfverenskommelser mellan dess utöfvare existerade, och därtill kom, att man genom den tack vare tullen möjliggjorda högre prisnivån på den inhemska marknaden kunde taga igen, hvad

---

[1] Äfven en i mycket så insiktsfull författare, som Pohle, kan ej helt fritagas från denna förebråelse. I hans på sin tid mycket uppmärksammade arbete: Deutschland am Scheidewege (Leipzig 1902) förekomma yttranden som följande: Wenn man der Landwirtschaft Zollschutz zubilligt, so ist die Gewährung industrieller Schutzzölle von entsprechender Höhe in einem Lande, dessen Industrie noch vorwiegend für den innern Markt arbeitet, einfach die notwendige Konsequenz hiervon.» (pp. 1—2).... »Von einer einseitigen Belastung entweder der Industrie oder der Landwirtschaft kann bei diesem Solidarschutzsystem nicht die Rede sein, wenn die Zollsätze für Agrarprodukte und Industrieprodukte in dem richtigen Verhältnis zu einander stehen. Denn die Unterstützung, welche die Landwirtschaft durch die Agrarzölle von der Industrie und die Industrie von der Landwirtschaft durch die industriellen Schutzzölle erhält, hebt sich dann im grossen und ganzen gegenseitig auf, sodass man nicht von einer Benachteiligung der einen Berufsabteilung sprechen kann.» (p. 199). Men äro då ej dylika solidartullar meningslösa? är dock en fråga, som han ej kan underlåta att ställa sig. Han besvarar den emellertid själf med ett afgjordt nej under följande motivering: »Der Zweck und die volkswirtschaftlich bedeutsame Wirkung einer solchen Schutzzollpolitik liegt darin, dass sie die Preisbildung im Inlande unabhängig von der des Auslandes macht und dadurch den produktiven Kräften des Inlandes ein Mass der Entwicklung gestattet, das bei freiem Verkehr mit dem Auslande nicht möglich sein würde.» (p. 200). Hvar och en, som känner och förstår lagen för de komparativa kostnaderna, inser lätt, hur grundfalskt detta resonemang är; att här närmare ingå på ett påvisande häraf, är dock öfverflödigt, då utförandena i texten lämna ett sådant.

man på omkostnaderna för äfven de exporterade varorna förlorade genom 'öfriga näringsgrenars skydd — skulle detta således endast i stort sedt betyda, att omkostnaderna för framställandet af de olika varuslagen komme att stiga absolut — i pengar räknade — men relativt i förhållande till hvarandra komme de däremot ej alls att förändras, och *på längden* skulle således, enligt hvad vi redan sett, dessa solidartullar ej i ringaste mån lämna skydd åt någon näring, utan i stället exporten och importen bli oförändrade, sådana de voro före tullarnes införande.

Vi säga emellertid uttryckligen, att förhållandena ej *på längden* skulle undergå några förändringar. Till en början — för en längre eller kortare öfvergångsperiod — komme saken däremot utan tvifvel att ställa sig annorlunda. Exporten komme — kunna vi antaga — att bli oförändrad, enär de sammanslutna exportörerna kunde sälja till utlandet lika mängder till samma priser som förut, enär de ju *ex hypothesi* kunde hålla sig skadeslösa för de ökade produktionskostnader, det nya systemet för dem skulle medföra genom höjda inlandspris. Importen komme åter utan tvifvel att till en början minskas. Många konsumenters, bl. dem arbetarnes inkomster komme nämligen endast så småningom att stiga, medan däremot prisen på alla varor tämligen strax skulle ökas, eftersom ju tullskyddet efter antagandet skulle fullt utnyttjas utöfver hela linien. Förbrukningen och därmed införseln af diverse importartiklar komme därför att minskas. Denna oförminskade export vid reducerad import skulle emellertid — om vi få antaga, att betalningsbalansens aktiv- och passivposter förut höllo hvarandra i jämvikt — snart medföra, att i det tullskyddade landet (inlandet) samlades större massor betalningsmedel (guld), än som förut varit brukligt och behöfligt för omsättningen. Detta skulle så i sin tur — som kvantitetsteorien [1] lär oss — medföra en allmän prisstegring därstädes.

Men i samma mån som prisen stiga i inlandet, medan de

---

[1] Närmare om denna teori se Fisher: The purchasing Power of Money, New-York 1911.

bli oförändrade (eller kanske t. o. m. gå tillbaka) i utlandet,[1] komma de naturligen att göra tullskyddet illusoriskt. Om nämligen en fabrikör i inlandet på grund af höga tullsatser å andra varor, som direkt och indirekt ingå som råmateriel vid hans fabrikation, får ge ut en mersumma, hvilken i det närmaste täcker sig med den ökning i pris, han på grund af tullen å sin egen vara kan tilltvinga sig, blir han ju ej i konkurrenskampen på den inländska marknaden bättre ställd i förhållande till sin utländska kollega, än han varit, innan hela solidartullsystemet kom till och han således för sin produktion kunde kalkylera med de billigare prisen å sina remedier. Hans profit i pengar räknad kommer visserligen att bli något större än tidigare, men som allting (äfven hans egna lefnadskostnader) blifvit dyrare, än de voro före tullsystemets införande, är han härigenom ej i någon mån bättre situerad än tillförne.

Allting kommer således att utveckla sig precis som under en frihandelsregim, och ingen af de tre stora inkomsttagareklasserna — arbetarna, kapitalisterna och jordägarna — komma att hvarken vinna eller förlora på saken (om man förstås undantager den direkta kostnad, tullsystemet som sådant medför, och hvilken de väl samtliga på ett eller annat vis som skattdragare få vidkännas).[2] Det enda, som kommer att skilja ett dylikt tullsystem från den rena frihandeln, blir därför, såsom af det föregående framgår, att den nominella värdeskalan, penningskalan, blir en annan och högre.

Det kan vara af intresse att här ett ögonblick göra halt och se tillbaka på hvad vi sagt, ty det blir då lätt att inse, hvarför

---

[1] Strängt logiskt sedt liksom enligt den klassiska teorien för de ädla metallernas fördelning, sådan denna teori framställts af Ricardo (a. a. ch. VII) och Mill (a. a. Bk. III ch. XXI) måste naturligen prisen i utlandet mer eller mindre gå tillbaka, men som prof. Nicholson, hvilken i sina Principles of Political Economy (Bk III ch. XXVI) ger oss en alternativ förklaring till prisskalornas i olika länder inbördes justering, framhåller, »it seems necessary, at any rate, to abandon the idea of a fall in general prices abroad; (for even supposing the new export is at first paid for in gold, the contraction of the world's currency would be relatively small compared with the increase in that of England) second edition Vol. II p. 288.

[2] Denna kostnad bortse vi alldeles ifrån i detta sammanhang.

tullarne i allmänhet gått så lätt att införa, väl etablerade, ha benägenhet att mer och mer utbreda sig och stiga samt äro så svåra att få afskaffade. En eller annan industri, som det ovillkorligen vill synas vara en fördel att acklimatisera, inplanteras först under skydd af *uppfostrings*tullar. Dessa verka tryckande på andra industrier, som därför i sin tur fordra *kompensations*-tullar, något som, väl beviljadt, i sin tur ytterligare medför tullkraf från åter nya näringsidkares sida o. s. v., tills den solidara byggnaden står färdigtimrad. De ursprungliga industrierna, för hvilka tullarne beviljades, märka då — därest de ej till äfventyrs under tiden, ovanligt nog, skulle ha växt sig enligt egen åsikt konkurrensdugliga gentemot utlandet — att det först beviljade tullskyddet ej längre räcker till, och fordra därför höjning af detsamma, ett kraf, som sedan i sinom tid framställes äfven af öfriga näringar, den ena efter den andra i tur och ordning.

På detta vis — visserligen något schematiskt skildradt — har det i stort sedt gått till att bygga upp det s. k. vetenskapligt afvägda tullskyddet för olika näringar. Att man härvid icke just utgått från några synnerligen vidsträckta synpunkter vid bedömandet af hvad som kunde vara bäst för landets näringslif, är ganska uppenbart. Man har i stället i hvarje fall med stor närsynthet identifierat det egna bästa med det allmännas [1]; och att man ändock kunnat drifva igenom sin sak, har naturligen innerst inne varit beroende på, att under de regerande borgare-bondeparlamentens tid representanterna för de redan skyddade intressena funnit det klokast att, för undvikande af repressalier, ställa sig solidariska med de missbelåtna och gå med på äfven deras kraf. Tullskyddet har således ständigt och jämt enligt sakens natur sträfvat att upphäfva eller åtminstone modifiera sig själft; och den omständigheten, att det finnes många och höga tullar är — så paradoxalt det låter — intet säkert bevis för, att landets näringslif är starkt tullskyddadt.

---

[1] The history of tariff-making is not particularly honourable in all its details to any party or interest. It has too often partaken of a personal fight by manufacturers against the public and each other (Bolles: Financial History of the United States. cit. efter Hobson: International Trade London 1904, p. 162).

Mera kanske på känn än i fullt medvetande om det i stort sedt resultatslösa i förut beskrifna Babelstornsbyggande synes man emellertid numera såsmåningom ha tröttnat härpå, och på sista tiden har dessutom — såsom af ofvan relaterade motion synes — särskildt från den sida, som speciellt representerar de arbetande och obemedlade klassernas intressen, yrkats på tullarnes afskrifvande såsom en hjälp emot »dyrtiden», en fordran, som äfven kan tyckas skäligen resonabel, då — om tullskyddet i det stora hela är solidariskt och förslaget att sänka tullarne afser en proportionerlig sänkning utefter hela linien — detta enligt det förut sagda kan tyckas böra skola kunna gå för sig utan egentligt skadande af någons intressen.

Ser man emellertid närmare på detta projekt, synes det dock, såsom vi förut sagt — allt under förutsättning att tullsystemet är solidariskt — föga troligt, att dess förverkligande skulle bli till någon verklig välsignelse för arbetarne; och än mer osannolikt, att det ej skulle bli till afsevärd skada för näringarna och dess utöfvare.

Det är visserligen tämligen självklart, att om tullsystemet skrufvat upp priserna till en högre nivå än den, som vid en fri handelsregim skulle varit rådande, kommer ett afskrifvande af tullarne med all sannolikhet att medföra en sänkning af prisen; och vid ett första betraktande kan man väl därför äfven tycka, att en dylik afskrifning skulle innebära ett mer eller mindre starkt neutraliserande af de olägenheter, dyrtiden medför, speciellt för de obemedlade.

»Dyrtiden» som sådan, d. v. s. en högre prisnivå, är emellertid i det stora hela ej till skada för någon, om prisen på nyttigheter och tjänster endast, som vid ett fullt konsekvent genomfördt solidariskt tullskydd blefve händelsen, stigit proportionellt och i öfrigt på det högre planet höllo sig stabila. Hvad som är till skada för arbetarne, är därför ej den höga prisnivå, vi i våra dagar bevittna, utan den ständigt fortsatta pris*stegring*, som för närvarande äger rum. Och olägenheten häraf för dem består däri, att de ej tillräckligt hastigt hinna tillpassa sina löner efter den nya prisnivån. [1] Men om priset på deras arbetskraft stiger i lång-

[1] Se härom Jevons: A Serious fall in the value of gold ascertained and its social effects set forth. ch. IV, 2:dra stycket: classification of inco-

sammare tempo än priset på de nyttigheter, som ingå i deras budget, betyder detta ju, att den ständiga prisstegringen kommer att medföra en ständigt lägre reallön än den, som vid stabilt penningvärde skulle uppnåtts.

Förutsätter man emellertid, att tullbyggandet sedan någon längre tid i det väsentliga kommit till hvila och att tulltaxan således sedan en följd af år lämnats orörd, är det uppenbart, att i de olägenheter, prisstegringen medför, äger tullsystemet ingen skuld. Genom tullarna har en gång för alla skett en omjustering af prisnivån olika länder emellan, med denna förblir sedan — cæteris paribus — konstant; och den allmänna prisstegring, hvilken vi nu lida under och som enligt gängse i stort sedt utan tvivel riktiga uppfattning i sista hand är ett resultat af det för ymniga guldproducerandet, sker nog i det hela proportionellt i olika länder.[1] Man kan därför ej rättvisligen våga påstå, att tullsystemet — därest det verkligen är solidariskt — skadar arbetarnes intressen.[2]

Men äfven om man ej kan påstå detta, kunde det tänkas, att man icke förty ville urgera den meningen, att en öfvergång till frihandel skulle vara gynnsam för arbetarne. Under någon tid skulle ju i alla fall den relativa prissänkning, som häraf i det tullskyddade landet blefve en följd, motverka den af den starka

---

mes according as the suffer from depreciation (Investigations in currency and finance ed. Foxwell, London 1909 p. 76). Jmfr Fisher a. a. ch. IX.

[1] I den mån prisstegringen ej sker proportionellt, är detta beroende på förändringar i de faktorer, som äfven vid frihandel bestämma de ädla metallernas fördelning länderna emellan. Hvilka åter dessa faktorer äro, framgår af följande citat: The countries whose exportable productions are most in demand abroad, and contain greatest value in smallest bulk, which are nearest to the mines, and which have least demand for foreign productions, are those in which money will be of lowest value, or, in other words, in which prices will habitually range the highest (Mill, Principles, Bk. III, ch. XIX § 2).

[2] Däremot måste utan tvifvel det ostadiga penningvärdet anses vara till icke ringa men för arbetarne och ett stabiliserande af detsamma därför af stort intresse äfven för dem. — Om huru ett stabiliserande af penningvärdet skulle kunna genomföras äfven med bibehållande af guldmyntfot — något som, bland andra, Fisher föreslagit i sitt nyssnämnda arbete — se mina uppsatser i Ekonomisk Tidskrift 1913: Om möjligheten för »a compensated dollar» (p. 218) och Ännu något om möjligheten för »a compensated dollar» (p. 264).

guldproduktionen framkallade prisstegringen och därigenom mera andrum beredas arbetslönen att justera sig efter de nya prisförhållandena. — I denna mening ligger nu också utan tvifvel en viss reson, äfven om man ej kan tillerkänna densamma någon större bärkraft.

Bortsedt därifrån, att det tullskyddade landet står i utländska förbindelser, i hvilka naturligen alltid en rubbning måste inträffa, då en ny relativ (i förhållande till andra länder) prisskala etablerades, skulle nämligen de sjunkande prisen medföra olägenheter för alla gäldenärer. Massor af företag äro ju beroende däraf, att dess produkter kunna afsättas till vissa beräknade pris; fastigheter och inventarier, hvilka under denna förutsättning erhållit sitt värde, ha också fått tjäna som realsäkerheter för att skaffa driftkapital åt dem. Skulle nu dessa panter vid ett allmänt prisfall förlora i värde, är det därför tydligt, att detta lätt skulle medföra, stagnation och kriser i näringslifvet med ty åtföljande arbetslöshet och nöd för arbetarne. Den invändningen kan ej heller gärna göras, att dessa olägenheter dock endast skulle vara af öfvergående natur, ty detsamma gäller ju äfven om den eventuella fördel, som skulle bli följden af en öfvergång till frihandel under gjorda betingelser.

Förmånligast för arbetarne skulle experimentet naturligen kunna utföras, om man kunde sänka tullarne i sådan takt, att den prissänkande tendens, som däraf blefve en följd, just balanserade den prishöjande tendens, som af den för rikliga guldproduktionen framkallades, ty då skulle ju prishöjden och därmed näringslifvet (frånsedt de utländska affärerna) lämnas relativt ostördt. Självklart är emellertid, att en dylik tillpassning vore ytterligt svår, att ej säga omöjlig, att åstadkomma, bland annat på den grund att tullsänkningen, som ju för hvar gång skulle voteras af parlamentet, måste ske språngvis, då däremot den prishöjning, som på grund af guldproduktionen äger rum, försiggår successivt och nästan omärkligt. Att befria sig från tullarne, äfven om dessa äro solidara, kan därför näppeligen gå för sig utan att åtminstone temporärt bringa näringslifvet och därmed arbetarne en hel del obehag; och då man genom detta befrielseverk dock samtidigt endast kunde hoppas på att skaffa arbetarne

en öfvergående lindring i de olägenheter, de stigande prisen innebära, kan man ju näppeligen med fog påstå, att afskrifvandet af ett solidart tullsystem är en angelägenhet, som särskildt bör ligga arbetarne om hjärtat. Att likvisst ett dylikt system såsom i grund och botten meningslöst icke, därför att det nu en gång kommit till, bör i all evighet få kvarstå, är naturligen ett berättigadt önskemål, för att icke säga en självklar det sunda förnuftets fordran; och att en tid af allmän prisstegring också erbjuder ett relativt gynnsamt tillfälle att med jämförelsevis ringa skada för näringslifvet företaga afskrifningar, skall ej heller förnekas. Men ett dylikt tullsystems afskaffande kan dock — och det är därpå, det här kommer an — näppeligen betraktas som ett specifikt arbetarintresse. Den socialdemokratiska riksdagsgruppens brådska med afskrifningen, utan utredning, var därför något omotiverad. Gör tullsystemet, för den händelse det är solidariskt, åtminstone ingen skada, bör man ju alltid kunna ge sig till tåls med detsamma, tills en utredning hunnit verkställas, angående i hvad mån vårt tullskydd verkligen är ett solidarskydd och på hvad sätt man lämpligast — vare sig nu detta skulle eller icke skulle visa sig vara fallet — bör företaga afskrifningarne.

Skulle det t. ex. vid en dylik utredning komma att visa sig — hvilket dock naturligen aldrig mer än till en viss grad kan bli händelsen — att vårt tullsystem vore ett verkligt solidarskydd och finge vi dessutom antaga, att samtliga öfriga länder voro i lika mån som vårt eget skyddade af solidartullar, synes en öfvergång till frihandel böra kunna gå för sig allra mest smärtfritt genom en internationell öfverenskommelse om på en gång företagna lika och successiva afskrifningar af tullarne inom alla land. Under förutsättning, att tullförhållandena voro på angifvet vis ordnade, skulle nämligen de ädla metallerna redan vara på samma vis fördelade som under en frihandelsregim, och ett bortfallande af tullskrankorna därför ej medföra någon som helst förändring af prisnivån. Genomsnittligt, på världsprisnivån, kunna nämligen inga solidartullar, utan endast guldproduktionen och kreditorganisationen inverka[1].

[1] Andra tullar kunna däremot, i den mån de inverka menligt på näringslifvet och till en minskning i den varumassa, som omsättes, utgöra en verkligt prisstegrande orsak.

Hvad tullarne nu åstadkomma, är därför endast en fördelning af de ädla metallerna på de olika länderna i andra proportioner, än som vid frihandel skulle ägt rum, och därmed andra inbördes relationer i prisskalorna länderna emellan. Äro emellertid alla länder — såsom ofvan antagits — lika skyddade af hvart sitt solidarskyddssystem, är det tydligt, att de olika systemen helt neutralisera hvarandras verkningar med hänsyn till de ädla metallernas fördelning; och gifvet är då äfven, såsom redan framhållits, att deras existens eller icke-existens ej kan influera prisnivån.

Sant är nu visserligen, att de förutsättningar, vi ofvan ställt för att ett allmänt afskrifvande af tullarne ej skulle beröra prishöjden, icke äro med verkligheten öfverensstämmande. Oafsedt att naturligtvis icke i något land solidarskyddssystemet verkar fullt på sätt, ofvan antagits, gifves ju länder som England eller Danmark, hvilka i tullpolitiskt hänseende närma sig frihandeln, och hos de all-round skyddade nationerna äro dessutom skyddsmurarna af ganska olika höjd och influera därför i olika mån prishöjden. Men som frihandelsländerna dock utgöra en ganska liten minoritet och dessutom solidarsystemet väl i tämligen stor utsträckning kan sägas verka på förut antaget sätt, är det ej åtminstone alldeles otroligt, att ett allmänt afskrifvande af tullarne skulle för ett land bland dem, hvilka ej kunna sägas drifva en extrem skyddstullspolitik, i det stora hela lämna prisnivån oberörd.

Spekulationer som förestående göra nu visserligen inga anspråk på att anses föra till säkra resultat och ha dessutom naturligen endast en ytterst ringa praktisk betydelse, bland annat därför, att en internationell öfverenskommelse af slag, som ofvan förutsatts, torde höra till det mest otroliga att få genomfördt. Det är därför ingalunda min mening att med dem vilja motivera ett förslag att vänta med tullafskrifningarne, till dess en internationell öfverenskommelse tilläfventyrs kunde komma till stånd. Att plats för dessa spekulationer lämnats här, är i stället beroende på min åsikt, att dylika öfverväganden ha en stor teoretisk mission att fylla. Genom dem belyses väl förhållandet mellan »dyrtid» och solidartullar; man får en klar uppfattning af, hvilken ringa räckvidd en åtgärd som den af socialdemokraterna föreslagna skulle äga för att motarbeta det onda, som af dem med densamma afses,

och man kommer slutligen till insikt om, att andan i deras motion åtminstone principiellt står i strid med en af socialdemokratiens heligaste och mest upphöjda idéer: den om arbetareklassens internationella solidaritet.

Af det förut sagda bör man nämligen lätt kunna förstå, att om arbetarna i ett land för att motarbeta den allmänna prisstegringen kunna få sina solidartullar sänkta och därmed en relativt mindre anpart af världens myntmetall pa sitt eget lands lott, skulle de dock med denna åtgärd endast öka guldförråden och prisstegringen i andra länder d. v. s. öfvervälta en del af prisstegringens olägenheter från egna skuldror på brödernas i främmande länder — ett i själfva verket föga solidariskt handlingssätt.

En tullafskrifning af ett solidarskyddssystem synes därför aldrig kunna motiveras från speciellt arbetarvänlig och socialdemokratisk ståndpunkt, ty, för att summera ihop, skulle 1:o en dylik afskrifning med all sannolikhet medföra minst lika stora olägenheter som fördelar för arbetarna — båda af öfvergående natur — och 2:o skulle de eventuella fördelarna vinnas på bekostnad af kamraterna i andra länder, något som ju strider mot själfva den socialdemokratiska andan. En dylik tullafskrifning kan emellertid ej heller motiveras af några andra speciella klassintressen (med undantag förstås för kammarskrifvarnas, de fasta inkomsttagarnes och fordringsägarnes — om dessa senare nu också ska' räknas som »klass»), utan endast under aberopande af det naturligen i längden absurda uti att behålla ett tullskydd, som icke är till skydd för någon.

* * *

Vi lämna nu emellertid detta ämne om förhallandet mellan dyrtiden och tullarna och vända oss till en annan fråga, som likvisst står i nära sammanhang med den första och med lagen för de komparativa kostnaderna, nämligen frågan, huruvida icke tullarne, såsom ofta blifvit påstådt, långt ifrån att vara till skada för arbetarne i stället äro nödvändiga för att halla uppe en hög lönenivå och lefnadsstandard. Från t. ex. Amerika har ju detta skäl otaliga ganger aberopats för att försvara det därstädes allt hitintills rådande höga tullskyddet. Man har hänvisat till, att den

amerikanske arbetaren varit bättre (reelt) aflönad än sin engelske och än mer än sin kontinentale arbetskamrat, samt påstått, att detta varit möjligt endast på den grund, att de höga tullarna skyddat det inhemska näringslifvet från den billigare utländska arbetskraftens konkurrens [1]. I Tyskland möter oss samma resonemang i det ofta hörda påståendet, att tullskyddet är ett nödvändigt komplement till arbetareskyddet (hvilket sistnämnda ju, från viss synpunkt betraktadt, kan anses som en förhöjning af lönen). [2] Det är således en mycket utbredd mening — hvilken äfven mångfaldiga gånger kommit till uttryck hos oss — att ett högt tullskydd är behöfligt, för att ej de inhemska företagarne skola bli undersålda af sina utländska konkurrenter, arbetande med lägre lönekostnader, och arbetstillfällena således minskas. Tullskyddet skulle därför enligt denna åsikt vara i egentligaste mening ett det nationella arbetets skydd.

Då vi gå att söka utreda, hur det förhåller sig med denna sak, få vi — för undvikande av missförstånd — än en gång erinra om, att vi här, liksom tillförene i denna uppsats, vidta vår undersökning endast under förutsättning att de tullar, hvarom är fråga, äro solidartullar. [3] Vid ett dylikt tullsystem ha vi emellertid redan lärt oss, att företagsamhetens naturliga banor ej förryckas, utan näringarna i stället komma att drifvas precis som under en frihandelsregim. Arbetets gränsproduktivitet och därmed dess reallön kommer därför ej att vid fri konkurrens ställa sig annorlunda, än som skulle blifvit fallet vid frihandel. Företagaren-kapitalisten får ej heller realiter hvarken mer eller mindre. Hvarje förnuftig anledning saknas därför också för ett antagande, att han på grund af tullskyddet skulle bli hågad godvilligt till arbetarna dela med sig en större del af nationalinkomsten för året, än den han äfven utan tullskydd blefve nödsakad lämna. Skall där kunna

---

[1] Se härom t. ex. TAUSSIG: Tariff History of the United States, New York & London 1888 p. 65 och följ. Jmfr äfven Bastable: Commerce of Nations, London 1907 p. 149 och följ.

[2] »Sozialreform und Getreidezölle bedingen sich» menar t ex. Pohle (a. a. p. 225), hvilken, som vi redan sett, äfven proklamerat den satsen, att agrar- och industritullar betinga hvarandra.

[3] I en senare artikel hoppas jag bli i tillfälle behandla tullarnas ekonomiska verkningar under förutsättning, att de ej äro solidartullar.

ligga någon sanning i påståendet, att solidartullarna äro till nytta för arbetarna, får denna väl därför sökas på den vägen, att arbetarne på grund af tullarne skulle få lättare att med hjälp af sina organisationer genomdrifva höjda löneanspråk, d. v. s. företagarekapitalisterna skulle få svårare att värja sig för dessa. Men äfven denna sista utväg för att rädda den refererade asikten torde efter allt att döma vara stängd.

De relativt höga lönerna skulle nämligen med all sannolikhet medföra åtminstone i någon man en immigration af främmande arbetare och den relativt låga räntan, som blefve en följd av den höga lönen, i stället föranleda emigration af kapital. Och antoge vi än, att detta ej blefve händelsen, enär t. ex. landet i fråga förut haft, jämfördt med angränsande länder, en ovanligt låg lön och hög räntefot, utan förutsätta i stället, i enlighet med de klassiska ekonomerna, att länderna verkligen utgjorde »non-competing groups[1]», skulle dock ej arbetarne, såsom vi af fördelningsläran inhämta, äfven om deras organisationer vore än så mäktiga, på längden ha några utsikter att tillskansa sig en lön öfver jämviktslägets. Som jag på annat ställe påvisat [2], består nämligen fackföreningarnes betydelse för lönehöjden just däri, att de mot arbetsgifvaresammanslutningarne och »den ekonomiska friktionen» försvara jämviktslägets lön — en lönehöjd, som dock vid fri konkurrens förr eller senare i det stora hela skulle etablera sig af sig själf [3]. Utöfver jämviktslägets höjd kunna åter arbetarne aldrig med hopp om framgång höja lönerna, åtminstone ej så länge företagaren får förbli herre över sin fabrikation i så måtto, att han själv får bestämma öfver själfva tillverkningsprocessen [4]. Han skall nämligen

---

[1] d. v. s. att de rörliga produktionsfaktorerna, kapitalet och arbetet, kunde röra sig fritt inom nationen och där låta engagera sig i de verksamhetsgrenar, som för dem bäst betala sig, medan de däremot ej kunde öfverskrida nationens gränser.

[2] Se för det närmast följande: Om den ekonomiska fördelningen och kriserna (Lund 1909. (Afd. I §§ 2 och 3).

[3] Den förryckande inverkan, konjunkturväxlingarne medföra, verkar ju internationellt och kan därför här bortses ifrån.

[4] För exempel på, hur man äfven genom löneaftal kan åtminstone delvis binda denna rätt, se min uppsats: Till frågan om vår tobaksbeskattning (Statsvetenskaplig tidskrift 1910 p. 184 och Studier i Aktuella Spörsmål, Stockholm 1913 p. 20).

då alltid, om han tvingas betala en lön öfver jämviktslägets, finna det billigare att använda mer kapital pr arbetare än tillförne. Men kapitalet, som förut jämnt förslog att sysselsätta alla arbetarne, skall då ej längre förslå härtill, utan en del af arbetarne bli sysslolösa. För att de arbetslösa då ej i sin nöd skola underbjuda sina lyckligare kamrater, skulle dessa bli tvungna att i en eller annan form lämna dem underhåll. Men att detta i längden blefve ett omöjligt tillvägagångssätt, är lätt att se, synnerligast om man vet, att därigenom den utbetalade totala lönesumman skulle bli mindre, än om man lät samtliga arbetare erhålla sysselsättning och åtnöjde sig med den naturliga lönen, d. v. s. jämviktshöjdens lön.

Vi se således, att det ej gärna kan tänkas, att arbetslönen genom några solidartullar, som ej rubba den vid frihandel rådande arbetsfördelningen på olika yrken, kan på längden *realiter* influeras; och vi kunna naturligen däraf sluta, att hela argumentet med tullar, för såvidt därmed afses solidartullar, såsom skydd för det nationella arbetet är skäligen misslyckadt.

För att likvisst efter alla konstens regler slå ihjäl argumentet, att för höga löner skulle vara till skada för arbetarna, därigenom att de minskade marknaden och därmed arbetstillfällena, kunna vi för ett ögonblick antaga, att arbetarna verkligen på ett eller annat rätt — genom någon missriktad social lagstiftningsåtgärd — förmått höja sin lön öfver jämviktslägets höjd och ändå behålla samtliga arbetare vid sina poster, samt undersöka, hvad följden häraf skulle blifva med hänsyn till afsättningsmöjligheterna för arbetets produkter.

Ingen ringare än St Mill har tagit upp frågan till behandling och under förutsättning, att med den högre lönen skall menas en sådan för arbetareklassen i dess helhet och ej endast för arbetarna i ett visst yrke, samt med hänvisning till lagen för de komparativa kostnaderna tillbakavisat påståendet, att de inhemska företagarna på grund af den högre lönen skulle bli undersålda af sina utländska konkurrenter, arbetande med lägre lönekostnader. General low wages never caused any country to undersell its rivals, nor did general high wages ever hinder it

from doing so[1]. Denna mening, att en högre allmän lön ej skulle medföra några förändringar i näringslifvets banor, kan dock naturligen försvaras, endast om man förutsätter, att en proportionellt lika höjning af lönen inom alla yrken ej skulle medföra någon rubbning i de relativa kostnadsförhållanden, under hvilka de olika näringarne arbeta. Såsom redan Cairnes[2] emellertid anmärker, är det ej sant, att en stegring eller ett fall i den allmänna lönen skulle komma att beröra alla näringar lika, utan sådana, i hvilka de utbetalda lönerna utgjorde särskildt stora poster på omkostnadskontot, skulle naturligtvis få sina omkostnader ökade relativt till dem, i hvilka ränteposterna å fast kapital utgjorde en hufvudpart af omkostnaderna. Själfva åtgärden att höja lönerna skulle naturligen också skärpa detta förhållande, något som är lätt att förstå, om man besinnar, att ett höjande af lönen — cæteris paribus — betyder ett sjunkande af räntan. En dylik allmän lönestegring skulle därför, om den kunde allmänt genomföras, ej, såsom Mill föreställde sig, medföra en lika förändring af produktionskostnaderna inom olika yrken och skulle därför naturligen ej heller lämna exporten och importen oberörd. — En annan orsak till förändringar, som Cairnes dock ej berör, vore, att till följd af den förändrade inkomstfördelningen inom de olika samhällsklasserna den samhälleliga efterfrågan å de olika varugrupperna blefve en annan, en omständighet, som vi dock här för enkelhetens skull bortse ifrån.

I hvilken riktning ett höjande af den allmänna lönen skulle komma att verka, må dock lämnas som en öppen fråga, hvilken endast efter vidlyftiga specialundersökningar skulle *in casu* kunna besvaras. Det är nämligen uppenbart, att det *a priori* lika väl kunde antagas, att genom den berörda åtgärden skillnaden mellan de relativa kostnaderna för exportartiklar och öfriga i landet producerade varor ökats som minskats. Blefve det första händelsen, skulle man komma till det säkerligen för mången öfverraskande resultatet, att löneförhöjningen gjort landet konkurrensdugligare på den utländska marknaden; i senare fallet når man åter den kanske ej mindre för-

[1] Principles Bk III ch. XXV § 4.

[2] Some leading principles of political economy, London 1874, p. 392 not 1.

bluffande slutsatsen, att löneförhöjning i stället gjort det svårare för främlingarna att konkurrera på den inländska marknaden; vid intetdera alternativet finnes emellertid plats för den meningen, att de inhemska näringsidkarne skulle behöfva frukta för att på grund af de höga lönerna bli undersålda på alla håll, således helt utan marknad — en fara, som dock ständigt föresväfvar dem, som kannstöpa öfver dessa ting.

Bortser man från en öfvergångsperiods besvärligheter, uppkomna därigenom, att vissa näringar genom den omdebatterade åtgärden skulle gå tillbaka, medan andra i stället utvecklade sig, och att företagarne kontraherat lån, för hvilka de en tid framåt förpliktat sig betala räntor, ej anpassade efter, utan för höga för de nya förhållandena, behöfva ej heller de höga lönerna för företagarne som sådana medföra några svårare olägenheter — någon nedsättning i deras företagarevinst — och kunna därför knappast — såsom ofta påstås — verka hämmande på deras initiativ och verksamhetslust. Den enda inkomst, som vid detta sakernas läge med säkerhet skulle bli kringskuren, vore därför den verkliga kapitalinkomsten, d. v. s. räntan. Att detta åter med all sannolikhet skulle hejda kapitalackumulationen[1] och därigenom i sista hand bli till men äfven för arbetarne, är visserligen sant, men den skada, som dessa komme att lida af de för höga lönerna, skulle ej yttra sig på så vis, att arbete skulle komma att saknas dem, utan så, att de blefvo tvungna arbeta med allt sämre och färre arbetsredskap och därför bli i tillfälle att med samma ansträngning framställa endast en mindre och sämre arbetsprodukt[2]. All sannolikhet talar emellertid, som vi redan sett, därför, att hvarken kapitalisterna eller arbetarne behöfva känna sig allt för oroliga på grund af föregående öfverväganden. Den stora frå-

[1] It is an almost infallible consequence of any reduction of profits to retard the rate of accumulation. (Mill: Principles, Bk. V, ch. IV § 4).

[2] I viss mån skulle dock minskningen i kapitalackumulationen och således de menliga verkningarne af de höga lönerna motverkas *dels* däraf, att den högre lefnadsstandarden skulle framkalla ett bättre arbete och dels också däraf, att den strängare konkurrens, som omedelbart blefve följd af lönehöjningen, skulle öka företagens effektivitet. Bäst är dock att bortse från båda dessa omständigheter i en framställning, där det endast gällt påvisa orimligheten i den åskådning, som af för höga löner fruktar, att marknad för det nationella arbetets produkter skall komma att saknas.

gan, som är den afgörande i detta sammanhang, fast den, eget nog, sällan eller aldrig framställes, är nämligen den, huruvida det öfverhufvud är en möjlighet i ett samhälle under fri konkurrens att med eller utan hjälp af solidartullar höja lönerna öfver den naturliga lönehöjden — en fråga, som den, hvilken öfver hufvud vill tillerkänna den teoretiska ekonomiens resultat något värde, näppeligen i det stora hela kan besvara annat än nekande.[1]

Genom de föregående undersökningarna ha vi således sett, att solidartullarna, därest de verkligen bjöde »skydd» åt alla industrier, på längden för hvarken arbetarne eller andra intressenter voro till vare sig nytta eller skada; ett påskyndande af tullsystemets afskrifning vore därför under dessa betingelser en ganska menlös reform, om den än ej kunde genomföras utan störingar i näringslifvet. Som emellertid vårt tullsystem helt säkert ej bjuder näringslifvet ett verkligt solidarskydd, blefve den af socialdemokraterna föreslagna åtgärden naturligen ej fullt så indifferent från ekonomisk synpunkt och bör därför ej åtminstone från denna ståndpunkt[2] utan utredning tillstyrkas. Säkert är för öfrigt ej heller, att en dylik åtgärd i sina yttersta verkningar ens komme att främja frihandelns sak. Får man nämligen af »historiska paralleller» dra ekonomiska lärdomar — en visserligen tämligen omtvistbar metod för att bringa klarhet speciellt i sociala ting — skulle man kanske närmast vara frestad att från en frihandelsvänlig ståndpunkt varna för en dylik reform, då den, därest en strömkantring i uppfattningen angående

---

[1] Med det förestående är nu naturligen ej sagdt, att det icke existerar någon »connection between the rate of wages in a country and the course of its external trade and domestic industry». Men förhållandet är ej ett vanligt orsaksförhållande, utan prof. Cairnes torde ganska träffande ange naturen af detsamma, då han skrifver: They are coordinate effects of a common cause (that cause being the degree and direction in which a nation's industry happens to be productive), and are consequently symptoms and indications of each other (a. a. p. p. 404 o. 407).

[2] There are many things which a statesman has to consides besides the strictly business consequences of the measures which he passes into law. — — — To determine the goodness or the badness of a legislative proposal we need to balance the whole of its effects. Some of these will probably be economic; others will not. Of the others the economist, as such, has no peculiar knowledge (Pigou: Protective and preferential import duties. London 1906, p. 2). Öfver dessa andra eventuella verkningar af. en dylik åtgärd skall jag därför också helt afhålla mig ifrån att döma

tullarnes nödvändighet eller önskvärdhet än en gång skulle äga rum, torde vara betydligt lättare att omintetgöra än en efter noggrann undersökning vidtagen reduktion af för höga tullsatser å vissa bestämda industrialster [1].

---

[1] I sin Tariff History of the United States (p. 191) skrifver frihandelsvännen Taussig på tal om den »horisontala» reduktionen med 10 %, som utgjorde hufvudinnehållet af 1872 års tullreform i Amerika och hvilken reform genom 1875 års lagstiftning omintetgjordes: If a detailed examination of the tariff had been made in 1872, and if duties had been reduced in that year carefully and with discrimination, it would have been much more difficult in 1875 to put them back to the old figures. If some of the duties which are of a particularly exorbitant or bundensome character had been individually reduced in 1872, public opinion would not easily have permitted the restitution of the old rates. But the general ten per cent reduction, which touched none of the duties in detail, was repealed without attracting public attention. The old rates were restored; and the best opportunity which the country has had for a considerable modification of the protective system, slipped by without any permanent result.

Konung och råd, ministrar och verk *.

En kritik af departementalkommitterades förslag ur det svenska statsskickets synpunkt.

Af

D:r Hjalmar Haralds.

A. B. Carlsson: *Historisk öfversikt af den Svenska Centralförvaltningen*, del III af Departementalkommitterades betänkande; Departementalkommitterades betänkande del I, II o. IV.

Ett folk är likaväl som en mänsklig individ underkastadt personlighetskrafvet, d. v. s. uppgiften att förverkliga sig som personlighet, såsom förnuftigt och fritt handlande individualitet. Individualitet är andlig enhet. Den mänskliga personligheten förverkligas genom karaktären, d. v. s. en kontinuitet i handlandet, som vinnes och bevaras genom fritt handlande, men som genom dettas afpassning efter den naturliga, oberoende af den fria viljan gifna, individualiteten normaliter utvecklar sig till en »andra natur», en högre individualitet, medbestämmande den fria viljan. Folkets (nationens) personlighet är staten, som är alla dess nationella sträfvandens (= folkets personlighetssträfvandens) mål. Staten förverkligas genom *statsskicket*, den kontinuitet i statens handlande, som motsvarar karaktären hos den mänskliga personligheten.

---

* *Red:s anm.* Ämnets vikt och nya synpunkter vid dess behandling förklarar — om förklaring är behöflig — att detta häfte liksom det föreg. innehåller en längre artikel om detta förslag.

Statsskicket är den inre enheten i *statsrätten*, totaliteten af statens rättsförhållanden, men den är liksom all inre enhet i ofullkomlighetens värld endast i större eller mindre grad förverkligad. Det är ingalunda uteslutet, att ett eller flera momenter i gällande statsrätt kunna strida mot statsskicket. Den ideella uppgiften är då dessas ändring efter statsskickets kraf.

Invändningen om dessas subjektivitet är falsk. Statsskicket återfinnes i historien liksom den mänskliga karaktären i den mänskliga individens lif. Kriterium veri förefinnes ock i det förra fallet som i det senare. Det, som tenderar att *spränga enheten*, strider mot statsskicket, respektive karaktären.

* * *

De båda hufvudfaktorer, ur brytningen mellan hvilka Sveriges statsskick framgått, äro icke som i England konung och parlament, utan konung och råd.

Vår äldsta statsrättsliga urkund, Landslagens konungabalk, känner såsom statsmaktens bärare *konungen*, som äger styra riket, och *rådet*, som enligt sin ed skulle råda honom till hvad det anser vara honom och hans rike nyttigt och gagneligt och styrka honom till riksens rätt med all sin makt, att han må hålla alla eder, som han svurit riket, och allmogen de den svurit honom.

Det svenska rådet, sådant det framstod efter medeltidens slut och den nyare tidens början — som bekant fanns före 1720 års R. F. ingen annan grundlag än denna landslagens konungabalk — är en självständig konstitutionell maktfaktor, en statsrättslig garanti gentemot konungamaktens godtycke, och denna grundkaraktär bibehöll det i stort sedt under hela sin existens.

Hvad det däremot icke är, är en ministär, en sammanfattning af de centrala regeringsorganen. Några dylika funnos visserligen i rudimentärt skick, drotset och marsk, kansler och kammarmästare, de senare chefer för rudimentära ämbetsverk, kansliet och kammaren, men en fast ordning för centralförvaltningen utbildades icke förrän under Gustaf Adolfs tid, då konflikten mellan den segrande konungamakten och den under Karl IX:s tid besegrade, men

icke maktlösa, aristokratien löstes genom rådsmedlemmarnes indragande i den centrala statsförvaltningen.

Genom anknytning till de gamla aristokratiska riksämbetena, som nu fixerades till fem, drotset, marsk, amiral, kansler och skattmästare, fick Sverige ett system af centrala regeringsorgan — ministerier.

Afvikelserna från moderna dylika voro emellertid helt naturligt hvarken få eller obetydliga. Det första af kollegierna, hofrätten, var ju en domstol — märk dock, att den konungens dom, som den utöfvade, helt enkelt rättsligt sedt var ett moment i hans regeringsmakt — ehuru både med kollegiets och dess presidents, riksdrotsens, ämbetsutöfning voro eller blefvo förenade administrativa funktioner, som falla inom ett justitieministeriums område, den judiciella *förvaltningen*. Lika egenartad var det fjärde kollegiets, kansliets, ställning.

Vid försöken att framställa denna har man, genom användandet af sådana kategorier som saklig och formell behandling af ärendena, kansliets expedierande och förvaltningsuppgifter o. s. v, stannat i en viss oklarhet, liksom också praxis — i början — utmärktes af ett visst vacklande. För att klara upp frågan måste man fasthålla kansliets egenskap just af *kansli*, hvilket i själfva verket förklarar den senare utvecklingen ur sakens egen natur. Ett kansli är ett ämbetsverk, som utgör organet för en myndighets skriftliga viljeyttringar, hvarmed som ett korollarium sammanhänger mottagandet af den korrespondens, som afser att föranleda till dylika, samma funktion som under enklare förhållanden fylles af en myndighets sekreterare. Den myndighet, till hvilken det svenska »kansliet» anknyter sig, är det förvaltningsrättsliga begreppet K. M:t, den svenska regeringsmyndigheten, vare sig detta begrepp innebär samtidigt eller under olika perioder den personliga konungamakten i »kabinettet», konungamakten utöfvad med råds råde eller de facto uppgående i rådsmyndigheten.

På denna grund kommer kansliet att få delaktighet i alla ärenden, som gå fram till K. M:t, således icke bara de, hvilka icke föllo under andra kollegiers handläggning, såsom utrikes ärenden, ärenden rörande den civila lokalförvaltningen, af icke kameral eller judiciell natur, kyrkoärendena, alla förhandlingar

med riksdagen, riksens råd eller enskilda medlemmar af detta, utan äfven förandet af alla protokoll inför K. M:t jämte utfärdandet af alla K. M:ts beslut. Kansliet blef härigenom det centralaste bland alla de centrala regeringsorganen. Det var icke ett kollegium bland de andra, utan förhöll sig till själfva regeringsmyndigheten såsom dess kansli, på samma sätt som hofrättens, krigsrådets, amiralitetets och kammarens kanslier till dessa förvaltande myndigheter, men det var icke i och för sig själf en förvaltande myndighet, om det än undantagsvis utöfvade vissa administrativa befogenheter rörande med dess egentliga verksamhet sammanhängande ting, t. ex. riksarkivet och postverket (med dess intima sammanhang med utrikes ärendena).

Formellt monopoliserade kansliet föredragningen åtminstone i rådet, men detta neutraliserades af representanters för de öfriga kollegierna närvaro i rådet och konungens obeskurna rätt att i de former, han behagade välja, kommunicera direkt med dessa. Gustaf Adolfs och 1634 års R. F:s kansli motsvarar således ingalunda ett ministerium i modern mening.

Detta kan däremot anses vara fallet med krigs-, amiralitets- och kammarkollegierna, som kunna i afseende på sin uppgift anses motsvara respektive krigs-, marin- och finansministerier med ett undantag, den kollegiala formen.

Denna var tvifvelsutan framvuxen ur medeltidens erfarenhet af svårigheten att få någon att utöfva myndighet såsom *förvaltning* d. v. s. för annans, konungens eller det offentligas, räkning, icke till egennyttiga syften, hvarur ju feodalismens missbruk vuxit fram. Garantien häremot var kollegialiteten, d. v. s. flere i samma funktion, som bevakade hvarandra, t. ex när man satte flere i slottslofven på en viktig post, eller när Gustaf Wasa lät sitt kammarverk i högsta instans styras af ett flertal kammarråd. En extra fördel innebar ju kollegialiteten därigenom, att man i dessa tider, då man hade svårt att hålla ämbetsmännen, som antingen hade egna gods eller voro belänade med kronans eller badadera, i staden under längre tid, kunde hoppas att alltid ha tillgång till några af kollegiets ledamöter för tjänstgöring.

Genom de stora rikskollegierna skapades som sagdt organ åt konungen för rikets styrande, men ändrades icke rådets för-

hållande till myndig konung Rådet blef icke en regeringskonselj, i hvilken konungen obligatoriskt utöfvade sin regeringsmyndighet, utan fortfarande ett representativt organ, med hvilket konungen samarbetade, när han behöfde dess moraliska stöd, t. ex. vid viktigare krigsföretag o. d., alldeles som förhållandet var med ständerna. Rådet var snarare ett svenskt House of Lords, en senat, såsom den samtida benämningen lydde, hvarvid dock likheten snarare var större med den antika förebilden än med dennas afläggare i nutiden. Konungen kunde likväl direkt förhandla med kollegierna i ena eller andra formen utan rådets förmedling.

Tendenser i motsatt riktning uppkommo genom rådets och dess kärnas, de fem höga riksämbetsmännens, ställning som interimsregering under monarkens frånvaro i krig eller omyndighet. De undertrycktes dock genom 1680 års förklaring om konungens rätt att endast höra sitt råd, när han så godt finner.

Gustaf Adolfs regeringssätt har således utbildat följande statsorgan.

1. Det personliga *konungadömet.*

2. Det aristokratiskt-representativa *rådet.*

3. Fem (eller fyra) olika förvaltningsgrenar ledande *ministrar.*

4. Fem (fyra eller tre) centrala *verk.*

Reaktionen under Karl XI häfdade (i 1680 års förklaring) den personliga konungamakten gentemot rådet genom bestämmelsen, att afgörandet i de ärenden, som konungen *pröfvade nödigt* att meddela rådet, berodde af honom allena. Detta stred väl ej mot föregående praxis, men däremot innebar nog den kungliga förklaringen af 1682, att rådets medlemmar hädanefter skulle kallas kungliga råd för att förtaga det vidriga omdöme om regementets förande och styrelse, som skulle det bestå af en söndrad makt och myndighet, ett förnekande af själfva det dualistiska svenska statsskickets anda. Man kan emellertid anse, att detta misslyckades. Under hela sin existenstid förblef det svenska rådet en aristokratisk senat, en representativ, icke en administrativ korporation med i centrum ställda högsta domstolsfunktioner. Den *representerade* genom arten af urvalet, hvars förutsättning var en redan vunnen social ställning, den ledande klassen i riket alldeles

som det britiska öfverhuset, som ju också fingeras vara konungens råd och bero på hans kallelse.

Denna aristokratiska karaktär var tillbakaträngd hos Karl XI eller snarare maskerad genom rådsaristokratiens uppblandning med den byråkratiska karriärens män, hvilka emellertid successivt sammansmälte med den gamla adeln och antogo dess karaktär af godsägarestånd utan att bilda en tjänsteadel bredvid, om än hela adeln i någon mån öfvergick till en sådan med tiden. Men någon annan karaktär fick ej heller rådet, och att traditionerna obrutna lefvat kvar, visade rådets, under Karl XII:s frånvaro ur riket förberedda renässans vid frihetstidens början.

Den positiva sidan af Karl XI:s personliga regemente var utbildandet af en ministerstyrelse, om man såsom sådan får beteckna regeringsmaktens utöfning genom personliga organer. Karl XI:s ministerstyrelse framväxer ur hans sängkammarstyrelse med Magnus Gabriel De la Gardie, Lindschöld, Johan Gyllenstjerna efter hvarandra såsom organer. Men sedermera utbildar han ett slags system af s. a. s. fackministrar med fastare relationer till centralförvaltningen, kanslipresidenten Bengt Oxenstjerna för utrikespolitiken, generalamiralen Hans Wachtmeister för flottan och kammarpresidenten Clas Flemming för de brännande fiskaliska frågorna. Därjämte fick krigskollegiets presidentämbete, utan att vara besatt af någon särskildt framträdande person, en från kollegiet fristaende myndighet.

Karl XII med sin mer spekulativt och systematiskt anlagda natur sökte sätta det hela i system genom 1713 års kansliordning med 6 ombudsråd, hvardera biträdd af en statssekreterare, för olika förvaltningsgrenar. Härigenom är ju departementalreformen anteciperad liksom själfva 1713 års reform genom statssekreterarne Pipers och Polus' insättande i rådet såsom (föredragande) *statsråd*. 1713 års reform anknyter ministerstyrelsen till kansliet, icke till de särskilda specialkollegierna som förut. Det blef denna väg, man sedermera kom att följa, af grunder, som vi strax skola se.

Institutionen med ombudsråden innebar helt enkelt, att vederbörande statssekreterare ställdes under uppsikt af en särskild af kanslikollegiets medlemmar, hvilka uppdelade ärendena sinsemellan pa expeditioner. Så hade man ock tänkt fortfara efter 1718, i det

att de 3 rikskansliråden skulle öfvervaka hvar sin af de 3 statssekreterarne, men det stannade vid blotta projektet i denna mot administrativa nyskapelser reaktionära tid.

Frihetstiden innebär en renässans för rådet såsom konstitutionell faktor representerande den numera byråkratiserade aristokratien, om man så får kalla den då ledande klassen. Denna representativa karaktär tar sig ett starkt uttryck i riksrådsvalen, hvilka faktiskt reducerade konungens inflytande på rådets tillsättning ungefär till ± 0, enär ju t. o. m. en misshaglig, genom att ensam uppföras på förslag, kunde påtvingas konungen. Gentemot konungamakten uppträdde rådet genom rådsomröstningarna såsom absorberande denna, med undantag af ett fåtal kabinettsärenden af politiskt betydelselös natur. Faktiskt blef K. M:t i rådet ett regeringskollegium öfverordnadt de andra kollegierna, men icke till arten skildt från dem. Rådsherrarne reserverades uteslutande för denna uppgift, i det att genom 1720 års regeringsform deras placering i spetsen för kollegierna, kansliet undantaget, upphörde. Personlig konungamakt och ministrar försvunno, och kvar stod ett regerande *råd* och centrala *verk*. Dessa ha genom denna reform fått sin nuvarande ställning, all föredragning hos K. M:t skedde hädanefter genom kansliet, hvilket ju förut varit i princip antaget, men i praktiken motverkats, genom att kollegiernas presidenter och delvis äfven bisittare sutto i rådet, och verken afskuros från all direkt kommunikation med regeringsmakten, hvarigenom en kollegiernas utveckling till moderna ministerier, såsom t. ex. i Danmark [1] förhindrades. Den kommande utvecklingen måste gå efter andra linier.

Gustaf III:s återgång till Gustaf Adolfs regeringssätt innebär först och främst den personliga *konungamaktens* återställande. Konungen befrias från rådsomröstningen i de vanliga regeringsärendena, och vidare sker en återgång till de friare formerna för regeringsmaktens utöfvande. Genom en i regeringsformen öppnad utväg blef föredragningen i *kabinettet* regel, och rådet blef åter en senat, tillika högsta domstol, den mera solenna rådsförsamlingen vid sidan af regeringen, tills det genom Förenings- och Säkerhets-

---

[1] Aschehougs uppsats i Festskriften till A. F. Krieger och Thorsøe: Frederik VII:s Historie.

akten 1789 sattes på indragningsstat i sin helhet, hvarigenom den svenska rådsinstitutionen i sin gamla historiska form gått under. En efterträdare fick det i viss mån i rikets allmänna ärenders beredning, hvilken dock liksom rådet under den äldre vasatiden mestadels öfverlade utan konungens presidium. Under Gustaf IV Adolfs sista tid, strax före 1809 års revolution, spelade beredningen under riksdrotsen Wachtmeisters ledning en ganska stor roll i fronderande riktning genom sin obstruktion mot de nödvändiga finansiella åtgärderna till rikets försvar [1].

I full analogi med det Carolinska enväldet utvecklade det Gustavianska en *ministerförvaltning* i anslutning till de olika *konseljer*, vid hvilka ärendena afgjordes i kabinettet. Konseljerna sammansattes på olika sätt för olika slag af ärenden, men för hvart och ett af de förvaltningsområden, de motsvarade, fanns en särskild betrodd konungens rådgifvare och verkställare af hans beslut, de facto en *minister*. Sällan voro Gustaf III:s ministrar tagna ur riksrådsklassen, såsom kanslipresidenterna Ulrik Scheffer och Creutz, hvaraf den förre kunde betraktas som ett slags statsminister i vår tids mening, den senare egentligen som en utrikesminister, till hvilken funktion kanslipresidentposten i samband med statssekreteraren för utrikes ärendenas indragande allt mer utvecklades. Riksrådet Karl Sparre fungerade en tid såsom ett slags krigsminister med uppsikt öfver krigsväsendet med utomordentliga fullmakter. Såsom en marinminister kan generalamiralen af Trolle betecknas. I öfrigt anknötos ministerposterna till statssekretereareposterna inom kansliet, som genom dessas självständiga framträdande de facto upplöstes för att icke vidare framträda som ett enhetligt ämbetsverk. I det för Liljencrantz upprättade statssekreterareämbetet för handels- och finansärendena, som förenades med förordnandet att utöfva presidentämbetet i — det icke kollegiala — statskontoret skapades ju en minister af kontinental typ, en konungens föredragande rådgifvare, som tillika var förvaltningschef inom sitt område. Tillika skapades generaladjutantsämbetet som ett organ för konungens kommandomyndighet för krigsmakten, som på nytt tillerkänts honom som en personlig funktion utan

---

[1] Jmfr Trolle-Wachtmeister: Minnen.

råds råde och uttryckligen undantagits från de vanliga reglerna för kontrasignation. Emellertid blefvo alla Gustaf III:s nybildningar på detta område efemära skapelser, hvilka icke bundos i en fast stats- och förvaltningsrättslig ordning. Som typiska må omnämnas det kollegiala handels- och finansdepartementet, som efterträdde expeditionen af samma namn, samt den ecklesiastika beredningen. Det personliga konungadömet ville helt enkelt icke binda sig i bestämda förvaltningsrättsliga former. Detta motsvarade ju en äldre svensk rättsordning, men kändes af den davarande generationen som reaktionärt.

Ett förslag att systematisera den praxis, som utvecklat sig, föreligger i några memorialer af Liljencrantz, hvari föreslås ett bestämdt antal departementer med statsministrar som föredragande och tillika presidenter i vederbörande verk; men detta ledde ej till någon åtgärd.

1809 års regeringsform återupprättade det statsrättsligt bundna rådet i formen af en som regel *alla* de allmänna ärendena omfattande, inför riksens ständer ansvarig regeringskonselj. De faktiska anordningarna i förvaltningen under den föregående regimen bibehöllos i det stora hela. Så inflyttades riksdrotset och kanslipresident i det nya statsrådet under benämningarna justitie-statsminister och statsminister för utrikes ärendena. Den förre bibehöll sin plats i högsta domstolen, och den senare ställdes såsom ordförande i spetsen för kanslistyrelsen. Äfven hofkanslern ingick i den nya konseljen, hvars nya element blefvo sex konsultativa statsråd. Vidare bibehöllos Gustaf III:s generaladjutanter för kommandomålen och hans statssekreterare för krigs-, civil- samt handels- och finansärendena, hvarjämte i stället för hans ecklesiastikberedning kom en statssekreterare för ecklesiastikärendena.

Härigenom hade man, med bevarandet af *konungamakten*, som dock bands för sin maktutöfning i fasta statsrättsliga former, skapat ett nytt *råd* såsom själfständig faktor, dock under riksdagens påverkan genom det principiella erkännandet af både *statsrättsligt* och *politiskt* ansvar. Organisationen af kollegierna såsom centrala *verk*, icke längre ministerier, fanns orörd kvar. Endast en genomförd *ministerförvaltning* saknades. En enda verklig minister fanns, statsministern för utrikes ärendena. Justitiestats-

ministern var icke en justitieminister i modern mening, oafsedt sitt domarevärf, var han dock ledare af *lagstiftningsarbetet*. Den andra af en justitieministers funktioner, *rättsförvaltningen*, delades mellan justitiestatsministern och justitiekanslern såsom verklig minister i betydelsen af på en gång förvaltningschef och kunglig rådgifvare.

Statssekreterareämbetet åter, som i sin fyrhöfdade form (statssekreterare funnos för krigs-, civil-, handels- och finans- samt ecklesiastikärendena) skulle förmedla förbindelsen mellan K. M:t och förvaltningen i allt öfrigt, befanns åter icke vara ett tillräckligt fast bindeled. De härför under den följande reformperioden uppgifna skälen torde icke träffa in med verkliga sakförhållandet. Så icke statssekreterarnes lägre rangställning i förhållande till verkcheferna. Statssekreterareämbetet torde t. ex. äfven i England ha framgått ur en relativt låg rangställning inom centralförvaltningen, hvilket dock icke hindrat, att de utvecklat sig till verklig ministerställning, och likadant var ju förhållandet under äldre tider i Sverige. Ett annat argument från samma tid, att statssekreterarnes brist på tillfällen att öfvervara hvarandras föredragning var en hindrande faktor, torde komma sanningen närmare, men äfven vara felformuleradt i så måtto, att en utveckling af en kraftig ministerförvaltning ingalunda torde hindras af något dylikt. Hufvudsaken är vederbörande ministrars *direkta förhållande till* den beslutande *regeringsmyndigheten*. Karl XI:s och Gustaf III:s ministrar sutto ju ingalunda i en gemensam regeringskonselj, utan dylika funnos för olika slag af ärenden. Likaledes torde enskild föredragning (eller fattande af beslut) utan öfriga ministrars närvaro vara en ganska vanlig företeelse i ministerinstitutionen utrikes. Statssekreterareinstitutionens svaghet efter 1809 låg tvifvelsutan i, att de trycktes ner i andra planet gentemot regeringskonseljens ordinarie medlemmar, statsrådets ledamöter. Hade detta afhjälpts genom att de fått säte i detta, såsom verkligen föreslogs, eller hade vid sidan af detta funnits en annan form för föredragning hos konungen, såsom under föregående tider, så hade nog statssekreterareämbetet i Sverige kunnat utveckla sig till verkliga ministerfunktioner.

En annan svårighet att därvidlag öfvervinna var dualismen mellan de under statssekreterarne stående föredragande och expedierande statsexpeditionerna å ena sidan samt kollegier och verk å den andra. En utväg hade varit att, såsom också föreslogs, låta kollegiepresidenterna på nytt inträda i rådet, då de hade blifvit de verkliga ministrarne och statssekreterarne snarast nedsjunkit till sekreterare i statsrådet, men denna utväg lämpade sig väl ej på grund af den söndersplittring, som med utgångspunkt från Karl XI:s tid utvecklat sig inom kollegiesystemet och ytterligare utvecklades under 1800-talet genom tillägg af nya centrala verk, hvilken mångfald väl ej lämpade sig till att organiseras som ministerier. Afgörande var kanske, att man satt så fast i traditionen af föredragning genom kansliet, att man icke hade någon tanke pa verkcheferna såsom föredragande [1].

I 1840 års departementalreform gick man den motsatta vägen. Ministerinstitutionen anslöts, i stället för liksom 1634 till de centrala verken, till kansliets afdelningar, statsexpeditionerna. Statsförvaltningen i sin helhet delades upp på 7 departementer, hvardera med en statsrådsmedlem som chef, biträdd af vederbörlig expedition inom K. M:ts Kansli. Departementschefen *föredrog* inför Konungen alla departementets ärenden och *kontrasignerade* besluten — liksom statssekreteraren — men hade dessutom att *omedelbarligen expediera alla föreskrifter och erinringar till vederbörande om verkställigheten af fattade beslut.* Föreningen af föredragning och rådgifvareskap med uppsikt öfver verkställigheten måste anses konstituera minimum af en ministerfunktions karaktäristika. Härigenom hade man resolut beträdt ministerinstitutionens väg, men utan att följa den till slutet. Man förväxlade minister*förvaltning*, konungens utöfvande af rikets styrelse genom rådgifvare med uppsikt öfver hvar sin afdelning af statsförvaltningen, med minister*styrelse* i egentlig mening, konungens rådgifvares utöfvande af riksstyrelsen *i stället* för konungen. På grund däraf vägrade man departementschefen den beslutanderätt i vederbörande departements ärenden, som var medgifven de departementen underordnade kollegier och verk.

[1] Jmfr A. B. Carlsson a. a. och Blom: Det svenska statsrådets organisation 1809—1840.

En inkonsekvens var det väl på sätt och vis också, att, när man nu lade rådgifvarekallets tyngdpunkt icke längre på statsrådet som ett helt utan på enskilda medlemmar som departementschefer, man icke utnyttjade detta till bekvämare föredragningsformer — »i kabinettet» — med denne ende såsom konstitutionell rådgifvare, hvilket ju borde kunnat anses såsom ur konstitutionell synpunkt fullt betryggande, när det ändå var en ansvarig stadsrådsmedlem icke en konungens enskildt tillkallade troman, utan fortfarande satte föredragning i statsrådet in pleno såsom regel.

Departementsindelningen var vid sin tillkomst i det stora hela fullt organisk, i det hvarje departement stod som organ för sin speciella funktion i statslifvet och omfattande alla dess underordnade organ.

Denna organiska enhet bröts emellertid under utvecklingens lopp genom uppkomsten af särskilda verk för vissa samfärdsmedel o. d. Förläggandet af järnvägarna under civildepartementet, medan post och telegraf hörde under finansdepartementet, var ju en rent godtycklig anordning.

En naturlig följd häraf var, att det första förslag till reform i departementsindelningen, som framträdde — det var vid 1856—58 års riksdag — rörde just inrättandet af ett departement för *allmänna arbeten och kommunikationer*. Sedermera återkom denna fråga förknippad med den om *näringarnes* placering i ett särskildt departement, och frågan om näringarnas och samfärdselns plats inom departementalindelningen har sedermera ständigt återkommit ända till inrättandet af *jordbruksdepartementet* 1900, hvarigenom vi äro framme vid status quo.

Kvar står olöst frågan om ett departement för öfriga näringar och för kommunikationer, hvarjämte på sistone framträdt kraf-vet på de *sociala ärendenas* sammanförande i ett departement. Mera kuriositetsintresse har det ur ett slags antiklerikalism framgångna förslaget att öfverföra kyrkoärendena till justitiedepartementet liksom det ur en sparsamhet, som partout motsätter sig en ökning af departementens antal vid upprättandet af nya, framgångna yrkandet på försvarsdepartementens sammanslagning. Motiveringen om behofvet af en enhetlig ledning och planläggning af försvaret

torde icke för vederbörande varit förenad med mera bestämda föreställningar än en vanlig fras.

Af dessa önskemål har *handelsdepartementet* af riksdagen knäsatts i en skrivelse af 1905, frågan om socialdepartement har avancerat i de mån, att 1908 års riksdag i en skrifvelse uttalat sig för de sociala ärendenas sammanförande i *ett* statsdepartement, hvarjämte samma riksdag uttalat sig för åstadkommandet af en mera enhetlig och sakkunnig behandling af ärenden rörande kommunikationer och allmänna arbeten. Bakom denna skrifvelses kraf på *sakkunnig* behandling af respektive ärenden ligger en ny fas i frågan om departementalreformen, som dock icke helt saknar motsvarighet i föregående reformförslag. Ett afsevärdt antal uttalanden från näringslifvets och teknikens män hade framkommit, hvari kräfdes nya departement för dessa intressen, men icke af den gamla typen, kansliexpeditioner, rekryterade så godt som uteslutande med i bästa fall hofrättsutbildade jurister, utan med *fackmän.* Härigenom var uppställdt problemet om afskaffandet af *dubbelarbetet,* d. v. s. den dubbla beredningen af ärendena först genom fackmän i vederbörande ämbetsverk sedermera genom juristerna i K. M:ts kansli. Hur paradoxalt långt denna anordning drifvits kan man finna af ett sådant faktum som att för några år sedan i samma statskalender upptagas inom finansdepartementets afdelning af K. M:ts kansli dels själfva Bankinspektionen och dels *vid sidan af denna* en särskild tjänsteman, förordnad att föredraga bankinspektionens ärenden för departementschefen.

I detta läge uppdrog, den 11 December 1908, K. M:t åt fyra kommitterade, t. f. landshöfdingen i Stockholms Län, förutvarande generaldirektören för Statens Järnvägar Mauritz Sahlin, landshöfdingen, förutvarande expeditionschefen i Landtförsvarsdepartementet F. Bergenholtz, landssekreteraren, förutvarande statsrådet Axel Schotte samt professorn i statsförvaltnings- och folkrätt vid Uppsala Universitet K. H. Blomberg, att under den förstnämndes ordförandeskap

> »verkställa en undersökning angående de förändringar, hvilka under förutsättning, att en regeringsrätt komme till stånd, kunde finnas erforderliga eller lämpliga i statsdepartementens genom grundlag fastställda indelning

såväl som i personalen och arbetssättet inom departementen samt den närmare fördelningen af ärendena departementen emellan, därvid jämväl borde komma under öfvervägande, huruvida för vissa ärenden annan ordning för deras beredning och afgörande än den nu gällande vore af förhållandena påkallad, äfvensom att afgifva förslag till lönestater för departementen.»

Till de tvenne uppgifter, omorganisationen af departementsindelningen och ombildning af departementens inre organisation, som den föregående utvecklingen framfört, fick kommittén en tredje, öfvertagandet af löneregleringskommitténs uppgift beträffande departementsexpeditionernas personal. Icke utan inflytelse på kommitténs arbete torde ha blifvit, att dess ende statsvetenskapligt och historiskt skolade ledamot, professor Blomberg, redan följande år afled utan att få någon ersättare.

Samma år som departementalkommitterade tillsattes den s. k. kommerskollegiekommittén under ordförandeskap af chefen för Kommerskollegium, generaldirektör Lagerheim och i öfrigt bestående af administrative fackmän och representanter för näringslifvet inom verkningskretsen för Kommerskollegium och det tilltänkta Handelsdepartementet. Uppgiften för kommittén var just att organisera förhållandet mellan dessa båda institutioner.

Den 31 December 1912 öfverlämnade departementalkommitterade, ur hvars krets Schotte genom sin statsrådsutnämning hösten 1911 utträdt, sitt betänkande, i hvilket dock afdelningen angående Handelsdepartementets organisation ännu fattades. Afsikten med denna uppsats är att granska de i detta betänkande inneslutna reformförslagen ur synpunkten af det svenska statsskicket, sådant det hittills utvecklat sig. Häri ingår icke uppgiften att ge sammanhängande referat af betänkandet, hvarigenom lätt det intrycket kan uppkomma, att rättvisa icke gjorts åt kommitterade för det ena eller andra praktiska uppslaget i detalj. Uppgiften har från början begränsats till undersökandet af bärkraften ur *statsskickets* synpunkt. Att de resultat, positiva och negativa, som på denna väg framkomma, möjligtvis kunna komma helt eller delvis att gå stick i stäf mot det afgörande, som de makthafvande faktorerna komma att besluta sig för, bevisar icke min framställnings orik-

tighet ur den angifna synpunkten för dem som verkligen fatta den. Det bevisar icke ens dess opraktiskhet. En teoretisk öfvertygelse kan vara en faktor i det praktiska lifvet, fastän den aldrig är den enda och sällan den dominerande.

* *
*

Se vi nu på kommitterades sätt att lösa frågan om departementalindelningen, så finna vi först och främst, att de icke lyckats skapa en *organisk* sådan, d. v. s. en, däri hvarje departement omfattar en del af statsförvaltningen, som har till gemensamt ändamål en *enhetlig statsfunktion,* ett nödvändigt villkor för att departementet skall fylla sin uppgift att organiskt förbinda regering och förvaltning.

Sådana departement finnas i kommitterades förslag. De äro:

1. Utrikesdepartementet, hvars organisation af kommitterade lämnats orördt med undantag af att handelsafdelningen öfverförts till det nya handelsdepartementet.
2. Försvarsdepartementet.
3. Finansdepartementet.
4. Undervisningsdepartementet.
5. Jordbruksdepartementet.
6. Kommunikationsdepartementet.
7. Handelsdepartementet.

Men tvenne af de utaf kommitterade konstruerade departementen äro högst oorganiska konstruktioner. Framförallt gäller detta om Justitie- och Kyrkodepartementet. Justitie- och kyrkoförvaltning äro icke *en* utan *två* statsfunktioner, att kommitterade sedermera i samma departement förlagt statistiska centralbyrån gör icke det hela mera organiskt, utan visar helt enkelt, att deras förslag gjort bankrutt i detta afseende.

Kyrka och undervisningsväsende bilda ett organiskt helt, ty bägge ha till uppgift vårt folks andliga enhet på den rena evangeliska lärans grund. Dissenters religionsfrihet upphäfver icke denna enhet såsom ett svenska statens ändamål, ty dissenterlagen tillerkänner religionsfrihet endast åt af staten erkändt *kristligt religionssamfund* (jämte den med kristendomen organiskt sammanhängande judendomen), för hvilket erkännande fordras en av staten godkänd be-

kännelse och församlingsordning. Enheten är således icke uppgifven. Man har endast i stället för en krets nöjt sig med tvänne koncentriska cirklar för att lämna utrymme åt en med statsändamålet förenlig religionsfrihet. Den gemensamma medelpunkten torde få anses vara den (judiskt-) kristna världsåskådningen, på hvars etisk-religiösa sanktion modern europeisk rättsordning hvilar.

Att denna statsfunktion, verksamheten för nationens andliga enhet, sönderfaller i två, religiös uppbyggelse och undervisning, är en annan sak. Därför kan man också ha *två* departement för kyrka och skola lika väl som *ett*. Under nuvarande förhallanden bör man snarast ha ett särskildt undervisningsdepartement vid sidan af ecklesiastikdepartementet icke för häfdandet af undervisningsväsendets själfständighet, som icke är i fara, utan för kyrkoförvaltningens skull, eftersom ecklesiastikdepartementets chef faktiskt som regel utses uteslutande ur undervisningsväsendets synpunkt. Härigenom är naturligtvis i intet afseende samverkan på organisationens underordnade stadier utesluten, liksom den i statsrådet representeras af konungen. Flera departementer få ju ofta använda sig af gemensamma organer t. ex. prästerskap och kommunalordförande. Så är det naturligtvis intet hinder, att skilda kyrko- och undervisningdepartement t. ex. begagna sig af domkapitel och pastorer.

Civildepartementet har jämte sin speciella uppgift, landtregering och kommunala ärenden, under olika perioder i sin egenskap af allmänt inrikesdepartement fått öfvertaga äfven andra uppgifter. Så hade det före jordbruksdepartementets upprättande alla näringarna och af kommunikationsväsendet järnvägar, väg- och vattenbyggnader. Efter omregleringen år 1900 upphörde det att vara näringsdepartement, men fick i stället alla kommunikationerna och hälsovården.

Kommitterade låta civildepartementet omfatta 3 grupper af ärenden:

1) de egentliga civilärendena, landtregering och kommunala frågor,

2) hälsovården,

3) sociala ärenden (socialstyrelsen och riksförsäkringsanstalten).

Koncentreringen af den ganska invecklade sociala förvaltning staten skaffat sig, var tvifvelsutan en organisatorisk nödvändighet. Närmast till hands låg då att låta det ske inom civildepartementet, som skedde vid upprättandet af socialstyrelsen 1912. Oaktadt det viktigaste sociala verket, kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik, legat under finansdepartementet, har de sociala frågornas behandling till stor del skett genom civildepartementet, som såsom svarande för ordningens upprätthallande fått på sin lott de sociala frågornas mest framträdande fenomen, arbetstvisterna och medlingen i dessa. Af denna i synnerhet under grefve Hugo Hamiltons chefskap för civildepartement utvecklade praxis blef socialstyrelsens förläggning under civildepartementet en konsekvens. Men hvarken ifrarne för ett socialdepartement eller ens kommitterade ha tänkt sig detta såsom en definitiv anordning, och det ligger icke i sakens natur, att så skall vara. De egentliga civilärendena, d. v. s. utöfvande af öfverhetsmakten, genomförandet af statens ordning dels gentemot orostiftare dels genom organiserandet och öfvervakandet af de kommunala förbanden utgöra icke samma statsfunktion som den socialpolitiska. Snarare sammanhänga de med rättskipningen, speciellt den kriminella, hvarmed de i England äro förenade hos »Home Office» (medan de kommunala ärendena ligga hos ett särskildt kollegium, Board of Local Government).

De sociala frågorna visa i vår tid tendens att draga åt sig mer och mer af det allmänna intresset äfven på bekostnad af andra mindre moderna allmänna frågor. Vi se, hur det gick med näringspolitiken i kommerskollegium, när den fick denna gökunge i boet. Äfvenledes kan det bli en viss spänning t. ex. vid en våldsam arbetskonflikt mellan det civila intresset af ordningens upprätthållande rätt och slätt och socialpolitikerns ifver att icke stöta bort arbetarskarorna från ett medlingsförslag.

Får det socialpolitiska intresset dominera öfver ordningens, och det kommer det helt naturligt att göra, förenade i samma departement, hvars chef måste utses med hänsyn till de invecklade socialpolitiska uppgifterna icke med hänsyn till de expeditionsmässiga civila, som kunna skötas af hans kansli, så kan rättsordningen i längden komma att lida. Bäst därför att med en

gång bilda ett särskildt socialdepartement vid sidan af civildepartementet. Men detta bör blifva ett verkligt socialdepartement, omfattande alla sociala frågor icke bara de, som populärt kallas så, arbetarfrågorna. Hit böra utom dessa lämpligen hänföras hälsovården från civildepartementet och fångvården från justitiedepartementet, sa att socialdepartementet får samma funktion i afseende på samhällets harmoniska utveckling som hygienen för den enskilda människan.

Slutligen finnes det en punkt, försvarsdepartementens sammanslagning, i fråga om hvilken vi äro eniga med komitén, men icke längre än om själfva saken, icke om sättet för dess utförande.

I 1840 års departementalreform sammanslogos hvad 1834 års konstitutionsutskott kallat »rådgifvarekallen i regerings- och kommandoärenden , statssekreteraren för krigsärendenas funktioner med generaladjutanternas för armén och flottorna. Af de tre ämbetena blefvo tvenne, statsrådet och chefen för landtförsvarsdepartementet, tillika konungens rådgifvare i kommandomål för armén, samt statsrådet och chefen för sjöförsvarsdepartementet, tillika konungens rådgifvare i kommandomål för flottan. Detta innebär, att konungen skulle utöfva sitt högsta befäl öfver krigsmakten genom samma rådgifvare som de militära regeringsärendena i egentlig mening, således en stark koncentration inom krigsstyrelsens bägge hufvudgrenar.

Chefen för Landtförsvarsdepartementet trädde helt och hållet i generaladjutanten för arméns stad och ställe. I stället för generaladjutantsexpeditionen upprättades Landtförsvarsdepartementets Kommandoexpedition, och likaledes öfvergick chefskapet för Generalstaben s. a. s. automatiskt på honom, liksom han förordnades att närmast under Konungen föra högsta befälet öfver armén med chefs myndighet i allt, som rörde disciplinen. En motsvarande ställning för flottans vidkommande hade Chefen för sjöförsvarsdepartementet, flottans stab utvecklades i nära anslutning till Sjöförsvarsdepartementets Kommandoexpedition, och för departementschefens militära egenskap torde tala, att han hade egen flagga.

Departementschefernas ställning såsom souschefer eller hvarför icke generalinspektörer för Armén och Flottan har i någon

mån grumlats i det allmänna medvetandet därigenom, att de upphört att vara stabschefer. Ett särskildt generalstabschefsämbete finnes sedan 1873 och en särskild Chef för Flottans Stab sedan 1884. 1904 afskildes från detta ämbete funktionen att leda flottans öfningar, i det en »Inspektör för flottans öfningar till sjöss» tillsattes, afsedd att vid krigsfall föra högsta befälet öfver »Kustflottan», själfva operationsflottan i motsats till lokalförsvaret.

Till ytterligare begreppsförvirring har verkat de civila krigsministrarne i England och Frankrike. Man glömmer, att denna företeelse förmedlats af parlamentarismen, som till sitt historiska ursprung är ett aristokratiens dominerande öfver konungamakten. Då tar helt enkelt aristokratien de högsta ämbetena i besittning, som sin naturliga rätt och byte. Den ämbetsmannamässiga fackkunskapen tillhör ett annat utvecklingsmoment. Af den aristokratiska parlamentarismen har den demokratiska ärft det från facksynpunkter frigjorda förfogandet öfver taburetterna.

Ur rena parlamentariska fördomar torde krafvet på civila krigsministrar och försvarsdepartementens sammanslagning ha växt fram. Man jämföre S. A. Hedins öfverord om det obehöfliga om en särskild representant i statsrådet för vår flotta i hans af departementalkommitterade citerade motion om ett undervisningsdepartement.

Frågan har likväl med tiden fått en saklig innebörd. Den parlamentariska erfarenheten har allt mer och mer visat oförenligheten af parlamentarisk d. v. s. af riksdagsmajoritetens växlingar beroende ministerställning med ställningen som krigsmaktens souschefer. Dessa böra helt enkelt icke växla efter parlamentariska omröstningar. En parallell strömning är sträfvandena i utlandets parlamentariskt styrda stater, både Frankrike och England, efter krigsstyrelsens parlamentariska oberoende.

Man har i Sverige å militärt och försvarsvänligt håll sagt sig, att det är orimligt att förbruka våra främste generaler och amiraler i parlamentariska strider, där skolade parlamentariker böra kunna tillkämpa försvaret större förmåner icke minst genom riksdagsmännens vanliga fördom mot officerare.

På detta sätt har tanken på civil krigsminister förberedts, tills den blifvit en verklighet f. n. Af det föregående framgår,

att reformen blifvit genomförd i förtid, sålänge vi hafva kvar våra bägge med militära funktioner förenade departementschefsämbeten. Naturligtvis har detta i sin mån bidragit till att framföra departementalkommitterades förslag om sammanslagningen.

Rent administrativt sedt är det naturligtvis icke orimligt, att krigsmakten *ingår i administrationen* som ett försvarsdepartement, gemensamma angelägenheter som värnplikten o. d. synas fordra en dylik gemensam instans för hela krigsmakten och äfven det icke oberättigade idealet af en gemensam enhetlig militärbudget. Men å andra sidan får icke detta undanskymma faktum af armé och flotta såsom skilda operativa enheter, om än samverkande med hvarandra ömsesidigt liksom bägge med det fasta försvaret. Enligt regeln om största möjliga öfverensstämmelse mellan krigs- och fredsorganisationen måste detta faktum öfva ett bestämmande inflytande äfven på krigsmaktens organisation. Armé och Flotta måste vara administrativa likaväl som operativa enheter. Ur denna synpunkt ha de flesta stater skilda departementer för här och flotta. Om således ett gemensamt försvarsdepartement skall inrättas, får detta ej upplösa arméns och marinens administrativa enhet hvar för sig. Detta är emellertid just hvad kommitterade gjort.

Icke nöjda med att enligt sin allmänna princip inordna Arméns och Marinens centrala verk, armé- och marinförvaltningarna, i det blifvande försvarsdepartementet hvar för sig, ha kommitterade gått längre och sökt skapa en gemensam förvaltning för här och flotta.

Det föreslagna försvarsdepartementet består af utom 1) departementskansliet, de till en sammanslagna departementens kansliexpeditioner, af

2) artilleriafdelningen
3) fortifikationsafdelningen
4) marinafdelningen
5) intendenturafdelningen
6) sjukvårdsafdelningen
7) kameralafdelningen.

Dessa »departementsafdelningar» efter kommitterades terminologi har man vunnit genom att införlifva marinförvaltningens nuvarande afdelningar med arméförvaltningens departementer,

och när detta ej gått jämt upp, har man sammanfört det återstående till en marinafdelning med byråer, motsvarande de återstående forna afdelningarna i marinförvaltningen. Å andra sidan har man måst inrätta särskilda marinbyråer i de öfriga departementsafdelningarna på ett undantag när. Resultatet har således blifvit, att man upplöst det organiska sammanhanget inom marinens centrala ämbetsverk, men ändå i en eller annan form har alla dess afdelningar kvar utom i kameralafdelningen. Också ha alla marinsakkunnige, som af kommitterade tillkallats, enligt kommitterades egen bekännelse afstyrkt saken.

På så sätt har man fått en *intendenturafdelning* under generalintendenten med en särskild *marinintendenturbyrå* under *marinöfverintendenten* och med två intendentur*kårer*, i realiteten en enhet endast på papperet. Likaledes en sjukvårdsafdelning med den till generalläkare upphöjde öfverfältläkaren som chef och marinöfverläkaren såsom chef för en *marinbyrå*.

Endast i kameralafdelningen, som är bildad genom inflyttandet af marinförvaltningens civilafdelning i arméförvaltningens civila departement, har man nått en verkligt organisatorisk enhet, en uppdelning icke efter armé och flotta, utan på en aflönings-, en räkenskaps- och en revisionsbyrå.

I öfrigt har man ej ens lyckats åstadkomma en formell sammanslutning. Vid sidan af hvarandra stå oförmedladt *artilleri-* och *fortifikations*afdelningarna (för armén uteslutande med undantag af, att den förra öfvertagit vården om flottans handgevär) samt *marin*afdelningen med sina artilleri-, torped-, min-, nautiska, ingeniör- och civilbyråer.

Hvad man har vunnit med sammanslutningen är en gemensam kameral (civil-) afdelning och marinförvaltningens sönderbrytande. Det första är naturligtvis godt och bra, men icke det senare, och det förra förutsätter ej detta.

I själfva verket torde förhållandet vara, att den enhet, försvarsdepartementet behöfver, icke bör sträcka sig utöfver den *civila* förvaltningens område. Alltså en expedition i K. M:ts kansli för regerings- och riksdagsärenden samt möjligen ett civilt verk under generalkrigskommissarien för räkenskaper och kamerala ärenden, till hvil-

ket ansluter sig de öfverrevisorer efter järnvägsstyrelsens mönster, som kommitterade på goda grunder vilja sätta i stället för civilkommissionen.

Men både armé och marin måste, som de haft alltsedan 1634 års R. F, i spetsen för sig ha hvar sitt militära ämbetsverk respektive armé- och marinförvaltningen.

Icke mycket lyckligare ha kommitterade varit i anordnandet af de rent militära krigsärendena, kommandomålen. De ha insett, att med den gemensamma civila eller för ena vapnets vidkommande icke sakkunnige försvarsministern i stället för två sakkunnige departementschefer måste armén och marinen ha sina särskilda fackmannasouschefer under Konungen liksom generaladjutanterna före 1840. De ha till den ändan skapat tvenne generalinspektörer en för armén och en för marinen, tillika chefer för respektive kommandoexpeditioner. Denna anordning kan ju i sig själf tyckas plausibel, men kommitterade ha icke tagit konsekvensen att låta dessa funktionärer blifva Konungens rådgifvare i Kommandomål för respektive Armén och Flottan, därigenom förverkligande Regeringsformens mening, att dessa skola beredas af militära rådgifvare med uteslutande statsrättsligt ansvar för grundlagsbrott icke politiskt, eftersom politiska öfverväganden ej höra hemma i det militära kommandot. I stället gör förslaget generalinspektörerna till rådgifvare åt chefen för försvarsdepartementet, som själf blir *Konungens* rådgifvare i kommandomål, hvilket innebär, att den militära ledningen af armé och marin ställes i beroende af politiken i krigsministerns person.

Sin anordning i detta afseende motivera kommitterade med att kommandomålen ej äro det samma som högsta befälet öfver krigsmakten, som utöfvas af Konungen som ett särskildt ämbete, — utan de administrativa saker, som ombesörjas af Konungen i egenskap af detta fältherreämbetes innehafvare. Denna tolkning af kommandomålen är emellertid oriktig såsom stridande mot regeringsformens historiska förutsättningar. När Gustaf III i 1772 års R. F. § 19 skapade särskilda kommandomål genom att skilja ut öfverbefälet öfver krigsmakten från bundenheten af »sittande råd», var det sannerligen på ett verkligt kommando öfver krigsmakten han tänkte, icke några enbart administrativa funktioner, eftersom han hänvisade till hvad som »varit brukeligt uti de

fordna och för riket mäst lysande och lyckliga tider». 1810 års förordning, som åberopas för den administrativa teorien om kommandomålen, afsåg endast att begränsa kommandomalen gentemot de militära regeringsärenden, som af statssekreteraren för krigsärendena skulle föredragas i statsrådet, icke i öfrigt. Dessutom må man erinra sig, att Konungens rådgifvare i kommandomål båda generaladjutanterna och departementscheferna ända till 1873 och 1884 voro chefer för generalstaben och flottans stab, hvadan den onaturliga skillnaden mellan stabstjänst och kommandoexpedition icke uppkommit.

Rimligast förefaller, att vid en sammanslagning af försvarsdepartemten R. F. § 15 återfår sin ursprungliga bestämmelse »kommandomål må konungen afgöra i närvaro af den ämbetsman, hvilken konungen allmän befattning därmed uppdragit.» Dessa ämbetsmän böra rimligtvis vara cheferna för generalstaben och marinstaben, hvadan kommandoexpeditionerna böra införlifvas med dessa såsom afdelningar af dem. Härigenom vore ju en fullkomlig öfverensstämmelse mellan freds- och krigsförhållanden uppnådd.

Återstår nu funktionen af högste befälhäfvare öfver armé och marin närmast under Konungen, som de militäre departementscheferna utöfvat, och öfriga verkliga generalinspektörsfunktioner. Det låge väl närmast till hands att låta dem fortfarande följa funktionen som rådgifvare i kommandomål. I stället för att skapa en generalinspektör för Armén, som finge en falsk ställning mellan Konungen och generalstabschefen, — i krig, som väl bör vara normerande, finnes endast plats för en högste befälhafvare och hans stabschef — kunde man måhända låta Chefen för Generalstaben utöfva högsta befälet öfver Armén näst under Konungen och i stället anställa en generalsperson som souschef i generalstaben, på det att ledningen af det egentliga generalstabsarbetet ej må försummas, medan generalstabschefen är ute på inspektioner, och hvilken souschef, när generalstabschefen i Konungens ställe fungerar som Högste Befälhafvare, gör tjänst som hans generalstabschef.

För Flottans vidkommande behöfves ingen generalinspektör, icke heller kan chefen för marinstaben, som i krigstid måste följa Konungen i Arméns Högkvarter, lämpligen fungera som sådan. En

lämplig militär centralmyndighet finnes ju redan i inspektören för Flottans öfningar till sjöss. Kommitterades motivering för att sätta en generalinspektör öfver honom, att han i krigstid endast för befälet öfver Kustflottan ej öfver flottstationer och lokalförsvar är ju en ren orimlighet. Flottans baser böra naturligtvis underordnas operationsflottans högste befälhavare, likaväl som arméns dess generalissimus. Detta borde förresten ske redan i fred och utmärkas genom en ändrad titel, t. ex. Befälhafvande amiral för marinen eller något dylikt. Yrkande på en reform i dylik riktning har ju framkommit från mest kompetenta håll, inspektörens för flottans öfningar till sjöss, som framhållit vikten för sitt arbete att äfven, när kustflottan ej är mobiliserad, ha befälet och kunna ha t. ex. civilpersonal till sitt biträde.

Nekas kan icke, att armén och flottan hade en tilltalande organisatorisk enhet, när departementschefen förenade de administrativa funktionerna med rådgifvareskapet i kommandomål och chefskap för vederbörlig stab. Det skulle måhända kunna befinnas lämpligt, att generalstabschefen trädde i närmare förbindelse med arméförvaltningen, om icke såsom dess chef så dock såsom ordförande i dess plenum i analogi med generaladjutantens medlemskap i krigskollegium. Befälhafvande amiralen vid marinen kunde måhända öfvertaga chefskapet för marinförvaltningen eventuellt med den nuvarande chefsbefattningen omorganiserad till souschef.

Vi sammanfatta vår kritik af kommiterades förslag till departementalindelning i slutsatsen, att departementen böra fixeras till följande:

1. Utrikesdepartementet.
2. Ecklesiastikdepartementet.
3. Krigsdepartementet.
4. Civildepartementet.
5. Justitiedepartementet.
6. Finansdepartementet.
7. Jordbruksdepartementet.
8. Handelsdepartementet.
9. Kommunikationsdepartementet.
10. Undervisningsdepartementet.
11. Socialdepartementet.

Med upprättandet af dessa departement böra alla behof i den vägen under afsevärd tid vara fyllda, hvadan kommitterades förslag att ur grundlagen utesluta bestämmelserna om departementen, hvilka ha historisk häfd för sig i de föregående bestämmelserna om kollegier och statsexpeditioner, icke bör äga rum. Tvärtom visar en sådan sak som kommitterades vidunderliga konstruktion af Justitie- och Kyrkodepartementet vikten af, att alla väsentliga statsfunktioner grundlagsenligt tillförsäkras hänsyn vid departementalindelningen och icke utsättas för att skjutas undan till förmån för tillfälliga liebhaberier.

Öfvergå vi nu till den andra delen af kommitterades uppgift, själfva omorganisationen af departementens arbetssätt, så finna vi samma anda af halfhet, som ej vågar gripa sig an med frågorna efter uppgiftens egen natur, utan håller sig inom vissa på förhand gifna schemata, som den anser motsvara den nuvarande politiska maktkonstellationen. Men därvidlag råkar den, utan att i formen bryta med vårt statsskicks traditioner, att tillgripa medel, som hota att underminera det helt och hållet.

Förslaget vill bryta den nuvarande dualismen mellan departementer och verk genom att inordna de senare i de förra såsom afdelningar, men vågar ej draga ut konsekvenserna af denna tanke.

Inordnandet är egentligen endast genomfördt i rent yttre mening, i det att man tänkt sig de centrala verken inom ett departement sammanförda med dess till departementskansli omdöpta afdelning af K. M:ts Kansli i en lokal. Man har vidare för att undvika dubbelarbete tänkt sig de centrala verken deltaga i beredningen af regeringsärendena — hvilket de ju redan göra nu för de respektive verkens vidkommande — genom att dess egna tjänstemän föredraga dem i statsrådsberedningen. Men något inordnande i organisatorisk mening af verken såsom departementsafdelningar — de mindre kallas med en otäck språklig skandinavism departementskontor[1] — förekommer i verkligheten ej. De-

[1] Att på detta sätt t. ex. Riksarkivet blir »justitie- och kyrkodepartementskontor för arkivärenden» är en historisk barbarism, som dömer sig själf och hvars mening i kommitterades system vi därför finna onödigt att närmare utlägga.

partementschefen får ej något verkligt chefskap för departementen, alldenstund *beslutanderätten* nu som förut hvilar hos K. M:t och — departementsafdelningarna.

Men detta är endast yttersidan af saken. Om departementschefen ej har någon *myndighet* öfver sina afdelningschefer, så har han så mycket större *inflytande*. Han har rätt att för hvarje vecka erhålla en förteckning öfver ärenden i vederbörande departementsafdelning och på grund häraf påfordra, att vissa ärenden framför andra företagas till behandling inom afdelningen, och han har rätt att tillsätta extra föredragande, hvarigenom han ju helt enkelt kan sätta en misshaglig verkchef ur spelet. Vidare har han ju de afsättliga verkchefernas öde i sin hand, och alla tecken tyda på att under en parlamentarisk regime, sådan som den nu brutit in, den makten kommer att hänsynslöst användas. Vidare är ju verket för sin utveckling både i afseende på sin uppgift samt de anställdes intressen hänvisad till den parlamentariske ministerns goda vilja för erhållandet af nya anslag. Ett som allt torde departementscheferna kunna utöfva ett tämligen oinskränkt inflytande på verken. Detta gäller redan under nuvarande organisation, men under den nya tillkommer, att verket icke skall afge skriftliga utlåtanden, hvarigenom deras mening äfven mot departementschefen kommer till offentlig kännedom, utan endast utföra en muntlig föredragning i statsrådsberednigen, där protokoll ej föres och endast ett kortfattadt tjänstememorial blir kvar Detta torde sätta inseglet på verkens beroende af departementschefen.

Men härigenom har man skapat ett slags ansvaringssystem. Departementschefen dominerande inom sitt departement, men utan formell beslutanderätt *under ämbetsmannaansvar*, kan handla genom departementsafdelningarna som ansvaringar. Detta är ju helt enkelt att utlämna ett område af vårt statsskick åt godtycket, åt rättslösheten.

Och ha de centrala verken kommit illa från saken, så har det ej gått bättre för Konungen. Föredragningen genom verken, alltså de speciellt sakkunnige, sker ej inför K. M:t i Statsrådet, hvilket väl vore den enda rimliga konsekvensen af 1809 års R. F:s anda, utan i statsrådsberedningen, där Konungen ej är närvarande.

Att tyngdpunkten kommer att ligga på det senare stället, ej det förra, torde vara självklart. Konungen får ej tillfälle att möta frågorna på ett förberedande stadium, att konfronteras med sakkunskapen och eventuellt genom nya frågeställningar till denna lägga saken tillrätta på ett annat sätt. än den föreläggges honom. Han mötes af en fait accompli i statsrådet, gentemot hvilket det vore onödigt bråk att sätta sig till motvärn.

På detta sätt är i själfva verket Sveriges Konung eliminerad från den plats i statsförvaltningens centrum, som han sedan urminnes tider intagit. Förutsättningarna för en parlamentarisk ministerstyrelse, ett regerande ministerkabinett utan Konungens deltagande, är skapad äfven i Sverige. Medan man formellt velat undvika ministerstyrelse, har man ramlat rakt upp i den.

Hvad är ministerstyrelse, det som svenskt statsskick med rätta afskyr? Jo, det är, att ministrarne, de konungens rådgifvare, som stå i spetsen för förvaltningens skilda områden, sätta sig i Konungens stad och ställe, att ministrarne »styra riket» *i stället* för Konungen. Typiskt för detta förhållande är det britiska Cabinet Council, den korporation af de politiskt betydande ministrarne, som sammanträder för att bestämma regeringens riktlinier — utan konungen. Gentemot denna sjunker King in Council, vår K. M:t i Statsrådet, ner till en högtidlig registreringsapparat. En annan form af ministerstyrelse hade vi i frihetstidens regerande riksråd. Den formella skillnaden blir ganska stor. Konungens närvaro och regeringsärendenas afgörande i själfva den lagbundna rådkammaren, motsvarande Englands Privy Council, ger det hela ett helt annat utseende, men den faktiska kärnan, ärendenas ledning genom en sammanslutning af politiskt likasinnade män — formellt konungens rådgifvare — under ledning af en premierminister, kanslipresidenten, fanns dock. Likheten blir större i sakligt afseende, när man besinnar, att den britiske kabinettsministerns ställning betingas af hans tillhörighet till kabinettet, chefskapet för ett visst departement har ett rent tillfälligt samband med detta. — Man går ogeneradt från civildepartementet eller finans förvaltningen till amiralitetet, när de politiska konjunkturerna fordra det. Ämbetet som departementschef innehar man närmast därför, att det engelska rådsherreämbetet, Privy Councillor, icke lika väl som

det svenska lämpade sig till socialt underlag för ministerställningen och, emedan det var önskvärdt för kabinettet att behärska förvaltningen. Men otvifvelaktigt måste man anse den svenska anordningen med en partipolitisk konselj utan departementschefsposter för en mera rationell lösning af den parlamentariska regeringens problem. Den britiska parlamentarismen laborerar ju ännu med svårigheten att tillgodose krafven på fackkunskap i spetsen för departementen under partiregementet.

Med ministerstyrelsen i denna mening må icke förväxlas en annan — kraftig utveckling af ministerinstitutionen af *administrativ*, icke politisk natur. Den består i, att ministrarne med full makt och myndighet *styra* sina *departement*. Vi vilja för detta begrepp använda ordet *ministerförvaltning*, d. v. s. förvaltning genom ministrar i motsats till t. ex. förvaltning genom centrala verk, som icke stå i direkt förbindelse med själfva regeringsmyndigheten, såsom i Sverige under frihetstiden och efter 1809.

En dylik ministerförvaltning kan vara förenad med ministerstyrelse i egentlig mening som i England, men den kan också lämna fullt utrymme för en personlig konungamakt såsom t. ex. i Preussen, och det är ansatser till en dylik vi haft i Gustaf Adolfs höga riksämbetsmän och enväldets ministrar.

Just 1840 års departementalreform, sedd i ljuset af vår föregående historia, som pekar på att här finnes ett tomrum att fylla, synes anvisa oss en dylik utveckling, och den svenska konungamakten har genom upprepade förslag att gifva departementscheferna beslutanderätt i vissa frågor sträfvat därhän. Det är att lägga märke till, att konungamakten aldrig motsatt sig ministerinstitutionen, utan ständigt sträfvat att utbilda den. Dess rival har varit *rådet* icke *ministrarne*. Det gäller i själfva verket icke att beträda en principiellt ny väg, utan att draga konsekvenser af hvad som redan finnes.

1809 års R. F. lägger afgjordt tyngdpunkten af det konstitutionella ansvaret icke på statsrådet som kollegium, utan på föredraganden, hvarför icke häraf draga den konsekvensen, att sedan denne, departementschefen, är medlem af statsrådet låta honom i regel ensam bära detta ansvar. Detta vore återgång till Gustaf III:s konseljer, som ju ännu lefva kvar i vår förvaltningsrätt i det

faktum, att statsrådet betecknas som konselj i ett visst departements ärenden, t. ex. civildepartementsärenden, eller justitiedepartementsärenden. Mot konstitutionellt statsskick skulle ju en dylik reform icke strida, när Konungen i motsats mot under envåldets tid hade vid sin sida en *bestämd* rådgifvare, en fullt konstitutionellt ansvarig medlem af statsrådet.

Däremot skulle ju en större frihet kunna lämnas i en dylik konseljs öfriga sammansättning. Här vore den lämpliga platsen för den föredragning genom de centrala verken själfva, som kommitterade velat förlägga till statsrådsberedningen. Vill man gå en medelväg kan man ju göra statsministerns och konsultativa statsråds närvaro obligatorisk. De ärenden, som gå från de centrala verken till K. M:t, kunde då efter nödig beredning genom verkets försorg föredragas inför departementschefen, som antingen kunde låta ärendet gå direkt till afgörande eller underkasta det en beredning ur allmänna synpunkter i sitt kansli eller på annat sätt, om så befinnes nödigt. Af departementskansliet finge dessutom beredas de ärenden, som icke höra under något verks handläggning. Sedermera hade departementschefen att själf, genom verket eller genom tjänsteman i sitt kansli, föredraga ärendet för K. M:t, hvarvid som sagdt den beredande myndigheten, äfven om den ej är föredragande borde vara representerad med yttranderätt för upplysningars meddelande [1].

I stället för att departementalkommitterades reform skulle eliminera konungamakten och undertrycka de centrala verkens

[1] Efter professor Reuterskiölds påpekande, att beredningen af samma ärende i K. Maj:ts kansli, som förut handlagts at centralt verk, ej behöfver innebära *dubbelarbete* på grund af olika synpunkter, har man å ämbetsmannahåll intensivt hakat sig fast vid denna skarpsinniga synpunkt och förnekat, att någon form af dubbelarbete existerar. Jag har i det föregående sökt tillgodogöra mig den Reuterskiöldska ståndpunkten, men kan inför detta ej komma ifrån den enkla reflexionen, att det måste vara praktiskt, att vid en frågas afgörande rådfråga den, som bäst känner en detalj, *direkt* och *muntligen* ej genom referat, när det gäller myndigheter, som äro närvarande i hufvudstaden. Orimligheten i ett motsatt förfarande framgår tydligt t. ex. i bilagorna till en K. M:ts proposition, där t. ex. jordbruksministern refererar Medicinalstyrelsens utlåtande för konungen. Enklast och värdigast synes mig, att konungen får konfronteras med den medicinska sakkunskapens utlåtande direkt utan departementets förmynderskap.

självständighet skulle på detta sätt genom den omedelbara beröringen mellan konungamakten och verken bådadera komma till sin rätt under den konstitutionella statsrådsansvarighetens egid.

Denna reform kunde lämpligen anknytas till R. F. § 8, som redan känner konseljer, där ett mindre antal statsråd äro närvarande, minst 3 utom föredraganden, hvilket ju skulle passa in på statsministerns och de konsultativa statsrådens närvaro. Denna formulering skulle ju kunna lämna statsministern tillfälle att låta något af de andra statsråden fungera som sin ställföreträdare. Den i paragrafen uttalade principen, att samtliga statsråd skola öfvervara alla ärenden, som »rikets allmänna styrelse röra», förefaller ju principiellt riktig. Om ändring bör ske i de särskildt uppräknade ärendena: »frågor och förslag om nya allmänna författningars vidtagande, om upphäfvande och förändring af de förut gällande; om nya allmänna inrättningar uti särskilda styrelsens grenar», tarfvar en särskild undersökning, som vi här ingalunda anse oss skyldiga att prestera. Kanhända kan dock saken ordnas allenast genom ändring i praxis.

Genom en dylik reform torde en afsevärd lättnad i statsrådens och speciellt departementschefernas arbetsbörda kunna vinnas till förmån för regeringsarbetets snabba och ostörda gång.

Men jag finner icke, hvarför man skulle stanna härvid. R. F. i § 4 uttalade princip: »Konungen äger att allena styra riket» bör naturligtvis såsom en af grundpelarna i vårt statsskick icke lida någon inskränkning. Den anses emellertid icke göra det, genom att det vid sidan af »regeringsärenden» finnas »styrelseärenden», som icke gå fram till K. M:t utan afgöras af vederbörande centrala verk i sista instans.

Så resonnerade De Geer i statsrådet den 10 Januari 1868, då beslutet fattades om att afge Kgl. proposition i frågan om departementschefens beslutanderätt:

> »Det vore i själfva verket orimligt, om i frågor, som röra rikets allmänna styrelse och hushållning, och i hvilka Konungen ensam eger lagstiftanderätten, Han icke skulle kunna bestämma, att en departementschef skulle afgöra vissa ärenden, likaväl som han ostridigt kan ålägga andra myndigheter det».

Louis de Geer gick likväl icke så långt, att han ansåg frågan om grundlagsenligheten ostridig. Därför föreslogs följande tillägg till R. F. § 7:

»Af sådana till Konungen inkommande ärenden, som icke äro i grundlag särskildt nämnde bland dem, hvilka Konungen eger afgöra, och som för öfrigt hvarken afse klagan öfver någon embetsmyndighets åtgärd eller eljest äro af den vigt, att Konungen vill om dem själf besluta, vare Konungen obetaget att låta de mål Han föreskrifver, afgöras af vederbörande Departementschef, hvilken åligger att öfver sålunda afgjorda mål till Konungen i Statsrådet afgifva berättelse».

Förslaget vann emellertid icke riksdagens bifall, och likadant var förhållandet med en ny Kgl. proposition till 1885 års riksdag med följande förslag till tillägg i § 7.

»Öfver de ärenden hvilka enligt instruktion, som af Konungen utfärdats, blifvit af Departementschef afgjorda, skall han till Konungen i Statsrådet afgifva berättelse. Ej må till Departementschefs afgörande öfverlämnas ärende, som innefattar klagan öfver ämbetsmyndighets åtgärd».

Denna formulering har bestämda företräden framför den föregående. Den utgår bestämdt ifrån, att det icke är någon del af Konungens regeringsmyndighet, som skall utskiftas på departementscheferna. — I själfva verket hade frågan uppkommit därigenom, att man vid kommerskollegii införlifvande med ett näringsdepartement ville undvika att besvära K. M:t med alla dess administrativa småomsorger. — Alltså förutsätter den, att beslutanderätt i dylika icke regeringsärenden, utan rent administrativa frågor kan lika väl tilldelas en departementschef som en chef för ett verk eller ett kollegium. På denna linie måste departementschefernas beslutanderätt, som ju redan nu i undantagsfall existerar, fastslås och utvecklas, om den ej skall blifva i strid med vår grundlags anda.

Men under sådana förhållanden kunde det vara fråga om, huruvida bestämmelsen om ordnandet af departementchefernas be-

slutanderätt icke närmast hörde hemma i R. F. § 47 om ämbetsverkens organisation, där det heter bl. a.

»— — — rikets kollegier, landtregeringen samt högre och lägre ämbetsmän skola förvalta dem aliggande sysslor och värf enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan gifne äro eller framdeles kunna gifvas — — —».

Här kunde lämpligen orden »statsdepartementen och centrala ämbetsverk» infogas i stället för »rikets kollegier», hvaraf skulle följa, att Konungen skulle utfärda en särskild instruktion för hvarje departement och däri inrymma den beslutanderätt åt departementschefen, som kunde befinnas lämplig ur synpunkten af departementets inre organisation. Härvid vare icke uteslutet, att han rent af kunde bestämma, att departementschefen skulle utöfva chefskapet för något verk eller någon myndighet under departementet, som genom sin centrala natur lämpade sig därför. Precedensfall för något dylikt finnes ju i civilministerns chefskap för statistiska tabellkommissionen och ecklesiastikministerns för riksarkivet i forna dagar. Så kunde man ju tänka sig handelsdepartementets chef tillika vara chef för kommerskollegium, enär en särskild chef för detta ämbetsverk, hvars naturliga område ju är det samma som departementets nämligen näringarna, handel, sjöfart och industri, ju blefve en alldeles onödig fördubbling (Lotsverket, som departementalkommitterade inordnat i handelsdepartementet, måhända omedvetet drifna af en instinkt att maskera ett dylikt avita förhållande, hör ju enligt sakens natur under kommunikationsdepartementet). Men vill man icke tillgripa en sådan ovanlig utväg, finge man väl uppdela kommerskollegium på tre särskilda verk för handel, industri och sjöfart, hvaraf det förstnämnda finge fortplanta det historiska namnet [1].

[1] Sedan detta skrefs, har kommittébetänkandet om Handelsdepartementet utkommit, hvaraf framgår, att af det omorganiserade kommerskollegiets 6 byråer, 4, de för handel, industri, sjöfart och bergsbruk, genom sin ställning i kommitterades förslag (uppdelning på sektioner och chefernas aflöning i jämhöjd med verkchefer) lämpligen borde organiseras som självständiga centrala verk. Man skulle då få ett kommerskollegium för handelsärenden, ett bergskollegium samt en industriförvaltning och en sjöfartsförvaltning. De båda mindre byråerna, som icke genom sektions-

Låter man på detta sätt departementschefens beslutanderätt organiskt inrangera sig i statsförvaltningen, torde intet vara att befara för konungamakten af densamma. Såsom en särskild formell garanti kunde ju tänkas, att vid divergens mellan departementschefen och vederbörande verk frågan borde underställas K. M:t, Detsamma borde vara fallet med alla principiellt nya afgöranden, medan departementschefen borde kunna få afgöra allt som ex analogia kan bestämmas ur gällande lag och praxis. Dessa allmänna bestämmelser kunna ju lämpligen införas i ett tillägg till R. F. § 47, om man önskar grundlags helgd åt dem, eljest i departementalstadgan.

Under dylika omständigheter skulle våra centrala verk ostördt fortsätta arbetet för sina uppgifter alldeles som nu, en ståndpunkt som förefaller så mycket naturligare jämförd med det faktum, att utvecklingen utrikes går i riktning mot utskiljandet inom ministerierna af hvad som inom den italienska förvaltningsrätten kallas »autonoma generaldirektioner» (t. ex. för statsjärnvägar samt statistik och sociala ärenden), hvilkas chefer afgöra ärendena själfständigt och på eget ansvar och hvilka ej äro förlagda till ministeriets lokaler. I Norge planeras ju f. n. upprättandet af ett generaltulldirektörsämbete istället för tullafdelningen inom departementet, liksom man förut har en generaldirektör för järnvägarna. Den framställning af centralförvaltningen i utländska stater, som utgör del IV i kommitterades betänkandes betänkande, talar ett helt annat språk än de slutsatser, som kommitterade kommit till. Den enda förändringen enligt här gjorda uppslag skulle innebära, att det funnes en administrativ instans för afgörandet af vissa frågor och minskning af statsrådets arbetsbörda mellan verken och K. M:t. Verken

---

uppdelning närma sig ämbetsverk, kunde ju lämpligen bli byråer i departementskansliet, Fråga torde äfven vara, om icke *tull*-verket, som under nuvarande förhållanden tjänar *handelspolitiken* mera än det fiskaliska intresset, ej borde förläggas under handelsdepartementet analogt med att domänstyrelsen af ett liknande skäl på sin tid öfverfördes till jordbruksdepartementet. Om man nödvändigt vill bibehålla kommerskollegiet som en enhet, hvilken lösning ju i viss mån anteciperats genom generaldirektörsutnämningen, finge man på detta sätt två stora verk inom departementet, hvarigenom dettas organisation blir rimlig äfven utan medtagande af det heterogena lotsverket.

böra alltså icke gå upp i departementen som afdelningar, deras chefer och styrelser skulle fortfarande ha den rent tekniska ledningen af dem. Så skulle t. ex. järnvägsstyrelsen leda statens järnvägar ur synpunkten af den bästa möjliga affär för staten, alldeles liksom en enskild järnväg skötes af sin styrelse, medan kommunikationsdepartementet hade att tillgodose samfärdselns intressen, dels det sociala af goda förbindelser för rikets befolkning, dels det nationalekonomiska för näringslifvet. Tariffpolitiken borde till stor del kunna förläggas med beslutanderätt hos departementschefen efter hörande af järnvägsstyrelsen och representanter för de nämnda intressena, under det järnvägsstyrelsen beslutar i frågor, som kunna rent trafiktekniskt bedömas.

Under respektive departementschefers handläggning borde rimligtvis falla alla understöd af offentliga fonder på näringslifvets och kulturens områden. Vidare alla dispensfrågor, där de ej skapa principiellt viktiga prejudikat, speciellt inom undervisningsväsendet, samt till slut i allmänhet utnämningar ända upp till verkcheferna, så att K. M:t ej behöfde utnämna t. ex. lektorer och adjunkter.

Men som sagdt med en dylik beslutanderätt åt departementscheferna bör intet intrång ske på Konungens rätt att allena styra riket. Fasthåller man detta, befinnes det, att icke alla departementer lämpa sig att styras af departementschefer med beslutanderätt, emedan de i olikhet med dem med mera speciella uppgifter representera statsfunktioner af så pass allmän natur, att de icke lämpa sig att få några af sina ärenden afgjorda som styrelseärenden, utan Konungen själf måste hålla dem i sin hand som regeringsärenden. För deras vidkommande är benämningen departementschef olämplig. Föredraganden kunde i stället lämpligen benämnas statssekreterare, hvarigenom markeras, att konungen själf direkt utöfvar chefsmyndigheten. Statssekreterarne skulle då stå i spetsen för detta departements expeditioner, hvilka gifvetvis borde kvarstanna inom ramen af K. M:ts kansli.

Dessa departementer äro *fyra.*

1. Utrikesdepartementet.
2. Försvarsdepartementet.

3. Civildepartementet.
4. Ecklesiastikdepartementet.

Konungen och ingen annan är statens högste representant utåt, sändebuden äro hans representanter ej en departementschefs. Likaledes är han chef för krigsmakten, och ingen departementschef bör konkurrera med honom härom. Han och icke en chef för civildepartementet bör vara de lokala öfverheternas chef. Han och ingen annan bör vara icke summus episkopus, hvilket icke enligt svensk rätt existerar, utan representant för den nationella enheten i religiösa ting, hvilket under statskyrkosystemet innebär icke, att staten tvingar in alla sina medlemmar i kyrkan utan själf såsom nationens enhet är medlem i den.

Öfriga ärenden skulle föredragas inför K. M:t af departementschefer för

Justitiedepartementet.
Socialdepartementet.
Kommunikationsdepartementet.
Jordbruksdepartementet.
Finansdepartementet.
Handelsdepartementet.
Undervisningsdepartementet,

hvilka departementschefer gärna i enlighet med språkbruket kunde kallas ministrar, så att man sluppe det pedantiska statsrådet och chefen etc., hvaremot statsrådstiteln kunde uteslutande förbehållas åt de konsultativa.

Dessa departementer böra, som departementalkommitterade föreslå, ha sina från K. M:ts kansli skilda departementskanslier men icke under några franska »generalsekreterare», som kommitterade föreslå, utan hvarför inte helt enkelt kanslichefer, i anslutning till den häfdvunna expeditionschefstiteln. I K. M:ts kansli skulle kvarstanna jämte justitiekanslersämbetet och nedre justitierevisionen expeditionerna för de fyra ofvannämnda departementen, för hvilka statsministern finge bära det politiska ansvaret, medan statssekreterarne likt öfriga föredragande utom statsrådens krets borde inskränkas till det statsrättsliga; att de på regeringens uppdrag borde uppträda som föredragande äfven inför riksdagen är en sak, som

ligger så nära till hands, att den synes självklar, men detta borde gälla äfven om de öfriga föredragande ur administrationen. Naturligtvis med begränsning till rent fackliga inlägg, medan ministrarne finge besörja de politiska. Denna anordning förefaller både ur det sakliga utbytets synpunkt förnuftigare och med våra förvaltningschefers värdighet mera öfverensstämmande än kommitterades förslag att låta dem utan yttranderätt sitta och vakta på debatten i ena kammaren medan departementschefen är borta i den andra för att vid hans återkomst kunna meddela upplysningar. Denna uppgift kan ju lämpligen anförtros åt yngre departementstjänstemän, som äro stenografer, såvida man ej beslöte sig för politiska ställföreträdare åt våra departementschefer likt i England.

Statsministern skulle såsom kansliets högste ledare ha på sin lott organiserandet af föredragningen inför K. M:t genom fördelningen af tiden, samverkan mellan olika departement, när så behöfves, o. d., för hvilken högst viktiga, men f. n. tämligen försummade uppgift han till sitt förfogande borde ha en särskild afdelning af K. M:ts kansli, hvilken vi skulle vilja kalla kansliets presidium och som äfven borde sörja för registreringen af besluten i ett för alla departement gemensamt registratur för öfversiktens skull.

I öfrigt kunde ju lämpligen till K. M:ts kansli förläggas riksarkivet, som såsom centralarkiv mera sammanhör med detta än med undervisningsdepartementet, och statistiska centralbyrån, som icke har i något speciellt departement att göra, kunde förläggas dit.

Beträffande de praktiska följderna af återupplifvandet af statssekreterareämbetena för de fyra departementernas vidkommande, så må det ihågkommas, att de tre af dem icke ha några underlydande centrala verk, gentemot hvilka en departementschefs auktoritet behöfves, och hvad försvarsdepartementets centrala verk beträffar, böra de ha en i förhållande till krigsministern självständig ställning. Naturligtvis böra dessa och deras afdelningar ha samma rätt att vara representerade och yttra sig inför K. M:t som andra centrala verk, och en liknande rättighet kan tänkas böra beredas åt de kyrkliga myndigheterna t. ex genom en representant för det svenska episkopatets närvaro med yttranderätt vid afgörandet af ecklesiastikärenden. — Två af departementen, civil- och ecklesiastik-,

äro ju rent administrativa och företrädas således lämpligen af rent administrativa expeditionschefer. Äfven utrikes-departementet bör ju vara opolitiskt i den meningen, att det bör stå utanför den parlamentariska politiken. Att t. ex. i spetsen för utrikesdepartementet ha en fackman, som ej är inblandad i ministärens partipolitik och ej växlar med ministären, är ju i regel önskvärdt. Med krigsdepartementet är ju detsamma önskvärdt, men kan nog ej genomföras i samma mån på grund af de stora finansiella och sociala intressen, som däraf beröras, men i så fall visar erfarenheten, att statsministern måste bli den verklige krigsministern, den för försvaret politiskt ansvarige, hvadan försvarets specielle målsman utom de militära cheferna just lämpligen bör intaga ställningen af en statsministern underordnad statssekreterare.

Men motsatsen kan ju också vara fallet i fråga om dessa fyra departementer, hvadan möjlighet borde finnas att låta någon eller några af statssekreterarne som *minister*-statssekreterare bli medlemmar af statsrådet.

Om man, som departementalkommitterade föreslå, sätter antalet statsråd till minst 10 och högst tolf, så skulle statsrådet bestå af statsministern, 7 departementschefer och 2 statsråd utan departement, som varit brukade i civila värf, hvilken administrativa garanti vi i motsats till departementalkommitterade anse ej bör upphäfvas. De två återstående statsrådsposterna kunde då ge utrymme åt en à två ministerstatssekreterare eller statsråd utan portfölj, hvilka man önskar ha med af parlamentariska grunder och hvilka då icke behöfva sättas i spetsen för departementer, för hvilka de ej passa.

* * *

Jag har i denna min framställning icke presterat en kritik af departementalkommittrades förslag, som följt alla dess detaljer. Min uppfattning är nämligen, att detta förslag är i sina *grunddrag* felriktadt, och det är dessa grunddrag jag velat komma till lifs. Har man kommit så långt, att den offentliga diskussion, hvari jag sökt göra ett inlägg, lyckats åstadkomma detta, blir uppgiften för dem, som få i uppdrag att föra frågan vidare, att söka tillvaratoga de goda detaljförslag kommitterade till äfventyrs åstadkommit.

De antydningar om lösningar jag djärfts göra, där kommitténs erfarne administrativa fackmän enligt min mening kört fast, afse att påvisa, huruledes ur det svenska statsskickets synpunkt en annan lösning *kan* vinnas.

Jag vill sammanfatta min ståndpunkt däri, att vid en lösning af centralförvaltningsproblemet alla fyra faktorerna Konung och Råd, Ministrar och Verk måste komma till sin rätta utveckling. Vår ensidigt på rättssäkerheten riktade författningsutveckling ifrån 1809 har tryggat de institutionella faktorerna råd och ämbetsverk på bekostnad af de personliga konung och ministrar. Men det är mera af utrymme för det personliga initativets kraft vi behöfva utan att offra den andra sidan af saken.

1809 års R. F. fastslog statsrättsligt den svenska rådsinstitutionen såsom en konstitutionell faktor vid Konungens sida, men band samtidigt hans verksamhet i allt för tunga former. Uppgiften är då att, utvecklande 1840 års uppslag, skapa ledigare former för hans verksamhet genom en till det konstitutionella rådet knuten ministerinstitution. Men denna får icke sätta sig i konungadömets ställe genom hela riksstyrelsens uppdelning på ett antal arkonter, öfver dem måste stå en personlig, i konstitutionella former verkande konungamakt. Skall denna icke opersonligt uppgå i ett abstrakt K. M:t, vare sig rådet som en totalitet eller summan af ministrarnes verksamhet hvar i sitt departement, måste den ha organ för sin verksamhet, och vår nationella administrativa tradition, för tillfället bortglömd eller hänförd till de historiska antikviteternas område, hänvisar denna uppgift till ett konungens kansli, »anima regni», som för pennan och ordet i Konungens namn efter mönster af det, Axel Oxenstjerna, urbilden för svenska statsministrar skapade.

Rådets själfständiga rätt bestrides härmed ingalunda, stödd i dessa tider icke på aristokraters med självskrifvenhetens rätt representativa sociala ställning, utan på majoriteten i en på allmänna rösträtten grundad samhällsrepresentation. Den representerar det närvarandes rätt i det svenska samhället, dess tillstånd och behof, som ha rätt att tillgodoses, men konungamakten representerar å andra sidan nationens personliga enhet genom tiderna icke närmast af några logiska grunder, utan emedan det under utvecklingens lopp *kom-*

mit att göra så och organiskt sammanhänger med statslifvet liksom hufvudet med kroppen. Statsviljan måste enligt svenskt statsskick bildas i samverkan mellan dessa faktorer, Konung och Riksdag; enderas dominerande, i vår tid riksdagens, parlamentarism, om man så vill, strider icke mot statsskickets väsen, om det bara icke *upphäfver* den andra som självständig faktor. Att utelämna en af dessa faktorer är icke att lösa problemet, utan att lämna det olöst. Det är den skapande statsmannens uppgift att föra in i lifvet synteser, hvilka icke förefinnas. I detta fall mellan den rikets nationella själfhäfdelse, hvarmed konungadömet identifierar sig, och social välfärdssträfvan för folkets medlemmar. Ur denna synpunkt tillkommer det icke det på samhällsrepresentationen byggda rådet att ensamt genom sina medlemmar dominera den rättsligt sedt underordnade faktorn i statslifvet, förvaltningen, utan konungadömet måste ha sitt ord med i laget. Lämpligast synes detta kunna ske enligt historiskt gifna svenska traditioner genom omedelbar beröring mellan Konungen och förvaltningen, särskildt dess centrala organer, verken.

En faktor, nödvändig för en stark regering i Sverige, är skapad genom den parlamentariska lösning, som nu satts i gång, riksdagens disciplinerande under ministären. Det innebär ett bestämdt framsteg från misstron och småaktigheten från landtmannapartiets dagar. Det gäller nu att komma ur den circulus vitiosus, att ministären eller statsministern skall disciplinera den riksdag, af hvars nåd den lefver. Medlet härför är i realiteten innehafvandet af den administrativa makten. Men skall denna ställning ej belastas med den inre osanningen, af en *absolut* »folkvilja», som vid tillfälle måste illuderas, måste man söka en ideell *fast punkt* utanför »folkviljan». Denna punkt är konungamakten. I *svensk* parlamentarism måste man uppställa som princip, att en ministär skall äga *både* Konungens och Riksdagens förtroende.

Då har en parlamentarisk statsminister ett stöd vid disciplinerandet af sitt parti i hänsynen till konungamakten, som ingalunda minskar hans makt, endast ger den en fastare grundval. I praktiken är det icke ogenomförbart att finna en syntes mellan folkviljan och konungamakten. Den förra begär saker på det socialpolitiska området, den senare häfdandet af den stats nationella

ställning, hvari den regerar. En konflikt kan ju komma att äga rum mellan de sociala krafven och bördorna för upprätthållandet af rikets maktställning, men samma problem har ju en parlamentarisk regering efter brittiskt mönster. Bäst att föra denna sak ut ur valagitationen genom att fastslå principen, att Konungen icke tager eller tillåter en ministär att sitta kvar, som ej fyller krafven på rikets självhäfdelse.

Denna ståndpunt är icke reaktionär, den bara fordrar ett nytt genombrott på ännu en punkt eller snarare en kanalisering, som fordrar målmedvetet arbete af våra statsmän, låt vara, att detta arbete kan vara förenadt med vissa faror. Men dessa må icke öfverdrifvas. Det är icke säkert, att förhållandena fordra en plötslig brytning. Det kan måhända gå genom ett segt och oaflåtligt arbete att från konungamaktens sida komma i den ställning att kunna göra sin vilja gällande, när det är oundgängligen nödvändigt. Här gäller det helt enkelt, att konungapersonen skaffar sig stöd i allmänna opinionen, genom att denna får den uppfattningen, att det är klokt att följa hans samvetsgranna, på erfarenhet stödda mening. Men förutsättningen härför är, att icke några förvaltningsformer etableras, som låta afgörandena gå förbi Konungen, t. ex. genom att förläggas i Statsrådsberedningen. Att direkt gå emot Konungens tydligt i laga former manifesterade vilja torde i längden bli omöjligt. Frihetstidens erfarenheter tala däremot.

Sveriges författningshistoria i fågelperspektiv.[1]

Af

Professor **Otto Varenius.**

Det äldsta historiskt kända skedet af Sveriges statslif brukar man kalla landskapslagarnas eller landskapsförfattningens tidehvarf. Båda benämningarna häntyda på en federativ statsbildning, där delarna utgöra det egentligen bärande elementet och det dem sammanhållande helas kompetens är inskränkt till det minsta möjliga. Så var ock förhållandet här. En gemensam konung fanns väl, men hans befogenheter voro jämförelsevis obetydliga, bestående hufvudsakligen i anförarskapet i krig och föreståndarskapet för nationalhelgedomen i Uppsala. Det politiska lifvets tyngdpunkt var däremot förlagd till landskapen, som hvart och ett hade sin särskilda lag och sitt eget ting, där en hvar inom landskapet bofast fri man under lika rätt och lika ansvar tog säte och stämma, och där under den folkvalde lagmannens ledning lag stiftades, rätt skipades, allmänna angelägenheter öfverhufvud pröfvades och afgjordes.

Den faktor, som mer än något annat drifvit till omgestaltning af nu skizzerade samhällsskick, var kristendomen. I sin begynnelse hos oss ett stridsämne landskapen emellan, blef den, när segern väl var vunnen och den svenska kyrkan organiserad, ett dem sammanhållande band. Den på detta sätt började utvecklingen främjades emellertid äfven af en annan viktig omständighet, nämligen krigsväsendets ombildning, som medförde kraftet på krigstjänst till häst och på särskild utrustning, dyrbarare än hvad mannen i det gamla allmänna häruppbådets led i regel mäktade åstadkomma. Därigenom bröts den gamla jämlikheten och föranleddes uppkomsten af en kring konungen samlad stormansklass med öfver landskapsgränserna höjda intressen, således en aristokrati, vanligen frälset kallad, som efterhand i rådet fann sitt eget organ.

---

[1] Grundstommen till ofvanstående uppsats utgöres af en författningshistorisk öfversikt, som af mig för någon tid sedan utarbetades för att ingå i ett samlingsverk öfver Sverige, hvars utgifning på franska språket f. n. förberedes; den publiceras nu här i den utvidgade form, som gafs däråt i det föredrag, som af mig hölls öfver samma ämne å Stockholms Högskolas årsdag den 15 mars 1913.

Till 1200-talets senare hälft torde man kunna förlägga tidpunkten för detta genombrott. I stället för en rad af bondedemokratiska landskapssamhällen med ett af gammalgermanska principer behärskadt styrelsesätt, löst grupperade kring Uppsalakonungen som sin nominelle öfverherre, finner man då en medeltida feodalstat i besittning af egna organ för sina uppgifters fyllande.

Konung och råd framstå då som riksenhetens bärare och stiga jämte denna i höjden till makt och inflytande. Vid midten af 1300-talet tager denna enhet sig uttryck i en för hela riket gemensam vid Magnus Erikssons namn knuten lagstiftning, som bl. a. i stora drag fastslår valkonungadömets princip, konungens rättigheter och plikter, rådets sammansättning och kompetens, folkets beskattningsrätt och andel jämte konungen i lagstiftning. Förvaltningen åter ordnas efter hand i länsväsendets form och länen — liksom de ansatser till centralförvaltning, som vissa höga riksämbeten (drots, marsk och kansler) representera — blifva de facto stormännen förbehållna. Det dröjer nu icke länge, innan dessa finna sin fördel i att genomdrifva utländingars korande till konungar i Sverige, och efter föreningen med Danmark—Norge blir förhållandet till regel. Utländningen kunde man affordra en valkapitulation (konungaförsäkran), som säkerställde rådets inflytande och framför allt dess herravälde öfver länen. På dessa grundvalar höjde rådsaristokratien sig till en makt, som öfverflyglade konungens och hotade att — efter mönstret af de kontinentala feodalstaterna — förvandla den svenska allmogen till vid torfvan bundna lifegna. Då reste sig på 1400-talet samhällets breda lager, borgare, bergsmän och bönder, till försvar för svensk rätt och svensk folkfrihet. De funno anförare, — t. ex. Engelbrekt och Sturarna —, som samlade dem till möten, från hvilka de nutida svenska riksdagarna direkt leda sitt ursprung, och efter många lyckans omskiftningar afgick den nationella rörelsen, som vi alla veta, med seger under Gustaf Vasa.

Hans regering bildar öfvergången till en ny period i Sveriges historia, betecknad dels af det definitiva utträdet ur den medeltida Kalmarunionen, dels af reformationen, dels sammanfattningsvis däraf, att under Gustafs konungsliga regemente svenska statens enhet och rätt kom till heders gent emot den feodala splittringsprincip, som behärskat det föregående skedet. Kyrkliga och värdsliga synpunkter blandas här om hvarandra. Den katolska hierarkiens krossande genom Västerås' recess och därtill knutna rättsakter betydde icke blott ett vägrödjande för en svensk, under konungens öfverhöghet stående, statskyrka utan äfven, då biskoparna varit unionspolitikens föregångsmän och rådsaristokratiens spetsar, ett befästande af den nationella själfständighetstanken och ett försvagande af stormännens motståndskraft öfver hufvud. Härvid spelade emellertid äfven in, att Gustaf såsom infödd svensk ej kunde affordras någon konungaförsäkran, och till yttermera visso aftvang han på ett möte i Vadstena 1524 rådet ett erkän-

nande af hans fria förfoganderätt öfver länen. Häraf begagnade han sig till att reorganisera hela förvaltningen. De stora medeltida kring befästade slott grupperade länen, hvilkas innehafvare varit som konungar i hvar sin landsända, upplöstes i en mängd smärre förvaltningsområden, hvilkas skötsel anförtroddes lagättade, af konungen helt och hållet beroende fogdar. För den centrala förvaltningen begagnade han sig af med fogdarna i socialt hänseende likställda sekreterare. Han skötte Sveriges rike ungefär så som en stor jorddrott sitt jordagods, med en husfaders patriarkaliska af former obundna myndighet. Det slutliga inseglet på hans seger öfver det medeltida stormansväldet sattes genom arfrikets upprättande 1544.

Hans tvenne äldsta söner och närmaste efterträdare styrde i samma anda, ehuru icke med samma förmåga. Men äfven nya uppslag gåfvos. Under Eriks regering fördes Sverige in på den Östersjöpolitik, för hvilken denna sjös förvandling till ett svenskt innanhaf stod som slutmål, och hvilken särskildt under storhetstiden omgaf den svensk-finska statskroppen med en krans af biländer, på olika villkor förenade med hufvudlandet och i besittning af egna lagar och privilegier men saknande representation på de svenska riksdagarne. Under Johan tillkom ett nytt inslag i denna baltiska väfnad, i det att han genom att låta sin i katolicismen uppfostrade son Sigismund emottaga Polens krona, lade grunden till den kortvariga svensk-polska unionen. När denne Sigismund efter faderns död besteg äfven Sveriges tron, samverkade den religiösa motsättningen och missnöjet med de två senaste regenternas despotiskt godtyckliga styrelsesätt till att framkalla en kris, som slet sönder unionen genom den äldsta Vasagrenens detronisering i Sverige och styrelsens öfverlämnande åt Gustaf Vasas yngste son Karl IX. Uppgiften blef nu icke blott att befästa de genom reformationen vunna kyrkliga resultaten utan äfven att ombilda det personliga regeringssätt, som Gustaf Vasa infört, till ett lagbundet. Programmet uppställdes af Karl IX, stödd, liksom före honom hans fader, Sturarna och Engelbrekt, på de ofrälse samfundselementen; det blef emellertid hans son Gustaf II Adolf förbehållet att — biträdd af sin store kansler Axel Oxenstierna — i detalj utföra detsamma. Grundtanken i hans styrelsesystem var att sammansluta konung, råd och ständer, högre och lägre till gemensamt arbete och gemensamt ansvar för fäderneslandet. Sättet hvarpå det skedde öfverblickas bäst från två synvinklar, representationens och förvaltningens.

Landslagen hade tillerkänt folket vissa rättigheter, men de former för utöfningen däraf, som antingen utan vidare förutsattes eller direkt stadgades, den primära tingsförsamlingen och några nämnder, befunnos småningom föråldrade och kommo ur bruk. Uppstodo så i politiska kristider de allmänna ständermötena som form för folkets samling kring regeringen. Växlande till frekvens och sammansättning och alltjämt bibehållande karaktären af en

för lagen okänd nödfallsutväg, fingo de dock efterhand häfden för sig, och Gustaf Adolf fann i dem ett af medlen för sin tankes genomförande. Han gaf sålunda Sverige år 1617 dess första riksdagsordning, i hvilken fyrståndssystemet (adel, präster, borgare och bönder, öfverläggande på hvar sitt rum) fastslogs och vissa elementära föreskrifter om verksamhetsformerna gåfvos. Genom riddarhusordningen af 1626 ordnades adelns sammansättning, men för de tre ofrälse ståndens saknades alltjämt fasta föreskrifter; intill frihetstiden fick sålunda regeringens kallelsebref för gången härvidlag utgöra rättesnöret. Befogenheterna åter beröras ej i 1617 års R. O., hvilken helt och hållet är behärskad af den deliberativa synpunkten och således betraktar riksdagen som en allenast rådgifvande institution. Praxis inträdde emellertid här ganska snart som supplerande rättskälla, och vid midten af 1600-talet kan det anses fastslaget, att det är de på allmän riksdag församlade ständerna som det tillkommer att utöfva svenska folkets i landslagen stadgade beskattningsrätt och andel i lagstiftning. En verklig nationalrepresentation kan således härmed anses upprättad.

Utgångspunkten för Gustaf Adolfs förvaltningsorganisatoriska arbete bildar hans förhållande till adeln. Denna hade af Gustaf Vasa och hans söner betraktats med en ur medeltida reminiscenser lätt förklarad misstro, hade delvis förföljts och i regel hållits utanför politiskt inflytande. Gustaf Adolf åter ingår med den en försoning, som förvandlar den från konungadömets mer eller mindre förstuckne motstandare till dess verktyg och låter honom ur dess led hämta de krafter, som erfordras för att skapa en ordnad, öfver kungligt godtycke höjd förvaltning. Rådet blir nu en fast i hufvudstaden samlad institution. Kring detsamma grupperas som den centrala förvaltningens egentliga bärare fem rikskollegier, hvart och ett med en hög riksämbetsman i spetsen och med äfven andra riksråd som bisättare; en fast länsindelning införes, och den lokala förvaltningen ordnas i anslutning härtill efter grunder, som i sina hufvuddrag bestå än i dag. Systemets utformning i detalj (genom 1634 års regeringsform) är Axel Oxenstiernas förtjänst. Under en mindre upphöjd ledning, såsom särskildt under Karl XI:s förmyndarestyrelse blef fallet, visade det emellertid sina svagheter. De stora äfven ekonomiska företrädesrättigheter (t. ex. i form af donationer af kronans gods och räntor), adeln åtnjöt som ersättning för sitt arbete i rikets tjänst, inneburo för denna en frestelse att missbruka sin makt; en frestelse, som den icke rätt väl bestod. Kronans finanser rakade sålunda i förvirring, bördorna föllo allt tyngre på de ofrälse, och den af det adliga ståndsintresset genomsyrade förvaltningen förlorade sin effektivitet. När under det rikets krafter till det yttersta pröfvande kriget med Danmark alla dessa brister med ett slag afslöjades, var vägen öppnad för den omhvälfning, Karl XI, stödd hufvudsakligen på de ofrälse stånden, år 1680 genomförde, och som ledde till det s. k. Karolinska enväldet. *Socialt* medförde detta en nivellering stånden emellan, i

det att adelns på en vidsträckt jordbesittning hvilande öfvervikt krossades genom återkallande till kronan af från henne afsöndrade gods och räntor, *politiskt* åter rådets störtande från den nya maktställning, det vunnit som förvaltningens centrum, och som satt det i stånd att spela rollen af medlare mellan konung och ständer. Förvaltningen ställes nu i direkt beroende af konungen och lösgöres från förbindelser med rådet, som, beröfvadt sitt politiska inflytande, får till sin hufvudsakliga återstående uppgift att fungera som högsta domstol. Efter rådets uteliminerande som självständig politisk faktor stå konung och ständer oförmedlade emot hvarandra, och maktfördelningen dem emellan gäller striden under de följande århundradena. Att konungadömet i första hand tog ledningen var lätt förklarligt i betraktande af, att det var under dess anförarskap som segern öfver rådsaristokratien vunnits. Enväldet skapades utan ändring af författningens bokstaf genom en faktisk, af tidsförhållandena framkallad maktkoncentration.

I skarp motsats härtill står förfarandet vid nästa brytningsperiod. I den förtviflade kamp för sin stormaktsställning, hvari Sverige under Karl XII inveckIades genom det nordiska kriget, spände enväldet särskildt i beskattningsväg bågen till det yttersta. Och när konungen föll för kulan vid Fredrikshald, var äfven Sveriges Östersjövälde så undermineradt, att dess sammanstörtande icke kunde undvikas. Och då slog pendeln om till den motsatta ytterligheten, från konungens till ständernas absolutism. »Frihetstidens» period var inne. Då representationen sålunda blef det politiska hufvudorganet, var det tydligt, att den behöfde fasta normer för sin verksamhet. Den kunde icke kvarstå i den gamla ställningen af en till sina väsentligaste delar allenast på häfd grundad institution. Den omhvälfning, som skedde, blef med nödvändighet icke blott en faktisk, utan äfven en konstitutionellt nyskapande och rättsbildande. En rad af nya författningar sågo dagen, af hvilka regeringsformerna af 1719 och 1720 samt riksdagsordningen af 1723 äro de viktigaste. Samtidigt med att så godt som alla biländerna på andra sidan Östersjön gå förlorade, tager sålunda arbetet med att inom de af naturen utstakade gränserna konsolidera den svenska staten genom utmejslingen af formerna för dess konstitutionella lif sin begynnelse. Det är ock på detta område, som frihetstiden inlagt sin varaktigaste förtjänst. Då stadgas definitivt viss periodicitet för riksdagens inkallelse till verksamhet (riksdag hvart 3 år), då fastställes genom lag de ofrälse ståndens sammansättning, då ordnas utskottsväsendet på ett för den följande utvecklingen grundläggande sätt, då gifvas för första gången bestämmelser, åsyftande att sammanföra ståndens skilda röster till ett gemensamt beslut; då göres första försöket till en systematisk fördelning af statsfunktionerna emellan de olika statsorganen. Detta sistnämnda slog emellertid mindre lyckligt ut. Konungen var beröfvad hvarje nämnvärdt inflytande, bunden som han var i så godt som alla ärenden vid voteringen i rådet; detta

skulle således utgöra rikets egentliga regering, men dess makt var blott skenbar. Tillsatte af och ansvarsskyldige för ständerna voro rådsherrarna rätteligen att anse som dessas fullmäktige. De verkliga maktägande voro ständerna, icke blott därför, att de till sin af ålder innehafda beskattningsrätt lagt rätten att bestämma öfver de beviljade medlens användning, den s. k. statsregleringsrätten, eller därför, att lagstiftningen helt och hållet lagts i deras händer, utan äfven och framför allt därför, att de vindicerat sig en principiell rätt att pa alla statslifvets områden skrida in med afgörande myndighet. De rubbade sålunda rättssäkerheten dels genom tillsättande af domstolar in casu, dels genom ingrepp i den ordinarie rättsskipningen; de inblandade sig i förvaltningens olika grenar, något som särskildt på utrikespolitikens område verkade ödesdigert, i det att de visade sig tillgängliga för bestickning i en utsträckning, som satte rikets själfständighet i fara och gjorde den statskupp, genom hvilken Gustaf III år 1772 krossade frihetstidens ständervälde, till en politisk nödvändighet.

Konung och representation hade sålunda efter hvarandra haft hvar sin maktperiod och båda misslyckats. Lösningen gick nu självfallet i riktning af maktens fördelning dem emellan, men kompromissen som den första i sitt slag blef icke i allo lyckad. Gustaf III ville undvika både envåldets och mångväldets öfverdrifter. Intagen som han var af en varm beundran för Gustaf II Adolfs tidehvarf, trodde han sig nå detta mål genom en återgång till förhållandena före 1680 och bestämde därför i den regeringsform, som han förelade ständerna till godkännande, att alla efter nämnda tidpunkt tillkomna författningar af grundlags natur skulle anses försatta ur kraft. I realiteten var det frihetstidens grundlagar, som drabbades af bestämmelsen, men den lucka i konstitutionellt afseende, som därigenom uppstod, fylldes på långt när icke af Gustafs egen regeringsform. Han tänkte sig visserligen 1617 års R. O. och 1626 års R. H. O. åter som gällande — i parentes sagdt en fran juridisk synpunkt mycket anfäktbar rekonstruktion — men att tro, att det jämförelsevis outvecklade och obestämda statsskick, som förefanns på Gustaf Adolfs tid, skulle göra tillfyllest för det Sverige, som genomgått en period, så rik på konstitutionell utveckling som frihetstidens, var ett misstag, som hämnade sig. Följden blef en oklarhet på många viktiga punkter om författningens verkliga innehåll, som kanske synts konungen eftersträfvansvärd, men som blef upphofvet till många slitningar mellan honom och riksdagsoppositionen. Med afseende å representationens sammansättning kom nyss anmärkta missförhållande att betyda mindre, da Gustaf i det stora hela accepterade de under frihetstiden på detta område vunna resultaten. Annorlunda med riksdagsperiodiciteten. Konungen vindicerade sig rätt att bestämma, när och huru ofta ständerna skulle inkallas till möte. Och föga bättre var det ställdt med kompetensfördelningen. Regeringsmyndigheten var nu åter lagd i konungens händer, men rådet

som tillsattes af och ansvarade för honom, var icke organiseradt som en rådgifvarekonselj i ordets vanliga mening. Det tilldelades ett sken af delaktighet i den kungliga beslutanderätten, men just därföre blefvo de slag af ärenden, i hvilka det skulle höras, så få, och de, i hvilka votering tilläts, ännu färre, hvarjämte voteringsformen bestämdes på ett sätt, som gjorde rätten så godt som värdelös. Följden blef också den, att Gustaf i stor utsträckning gick rådet förbi. Regeringsmaktens egentliga organ blef i stället ett kabinett, okändt för lagen och till sin organisation helt och hållet beroende af konungen. Lagstiftningsrätten delades lika mellan konung och representation. Beskattningsrätten tillerkändes den senare, medelanvändningsrätten åter den förre, allt till asyftad likhet med förhållandena före 1680. Den statsfinansiella kontrolls ständerna utöfvat under frihetstiden, satte dock några spår i 1772 års regeringsform. Den innehöll nämligen en i allmänna ordalag hållen förpliktelse för konungen att uppvisa statsverkets tillstånd för ett riksens ständers utskott, på det att, som orden lyda, »de måge inhemta, att penningarne blifvit brukade till rikets gagn och bästa», men värdet däraf förminskades väsentligen därigenom, att författningens bestämmelser om utskottsväsendet voro så ofullständiga, att konungen kunde frånkänna ständerna rätten att utan hans medgifvande tillsätta andra utskott än ett hemligt.

Frön till tvister mellan konung och representation saknades således icke, och när Gustaf III under kriget med Ryssland och Danmark af det brydsamma finans- och utrikespolitiska läget tvangs att sammankalla ständerna till riksmöte år 1789, bröt krisen ut. Konungen visade sig dock densamma vuxen. Oppositionen hade sitt hufvudsäte på riddarhuset, men Gustaf betvang, stödd på de genom åtskilliga sociala reformer vunna ofrälse standen, dess motstånd och genomdref en ny revolution, hvars statsrättsliga facit sammanfattades i ett slags supplement till 1772 års regeringsform, kändt under namn af förenings- och säkerhetsakten. Hvälfningens första offer blef rådet. Den rätt konungen genom nyssnämnda urkund fått att bestämma dess antal, begagnade han så, att han satte detta till noll, d. v. s. upphäfde rådet. Dess funktion som i sista instans dömande myndighet anförtroddes åt en ny institution, konungens högsta domstol, fungerande som sådan än i dag. Vidare beröfvades ständerna sin initiativrätt på riksmöte. Hufvudvikten i förenings- och säkerhetsakten föll dock på den bestämmelse, som gaf konungen full frihet öfver förvaltningen och dess organisation. Adeln, som under Karl XI beröfvats sin rikedom, hade därefter varit hänvisad till rikets ämbeten och tjänster för sin utkomst. Det var denna tjänsteadel som dominerade under frihetstiden; stödd på sin oafsättlighet och på den i regeringsformen fastslagna förvaltningsorganisationen kunde den äfven efter 1772 resa sig till motstånd, men genom schackdraget af 1789 drefs den ur sin sista förskansning: den långa striden var förd till slut och konungadömets seger öfver den adliga byråkratien befästad.

Den maktförskjutning, 1789 års händelser skapat, visade sina följder under Gustafs son och efterträdare Gustaf IV Adolf. Ställd inför en sällsynt pröfvande utrikespolitisk situation begagnade han sin makt på ett sätt, som förde Sverige till undergångens brant och år 1809 framtvang ännu en revolution, som medförde konungens och hans ätts detronisering och annullering af författningarna från 1772 och 1789. Kronan förklarades ledig till val, och ständerna förbehöllo sig själfva rätten att dessförinnan gifva riket en ny författning. Kompromissen af 1772 gjordes om under vidgad erfarenhet och med lyckligare resultat. Regeringsformen af 1809 består, ehuru i otaliga detaljer modifierad, dock i sina hufvuddrag oförändrad än i dag. Däremot har representationsskicket undergått en genomgripande omgestaltning förmedelst 1866 års riksdagsordning, som ersatte de 4 stånden med 2 kamrar; och år 1909 ägde ännu en stor representationsreform rum, i det att allmän rösträtt och proportionell valmetod genomfördes.

Här lämnade öfversikt af de historiska förutsättningarna för nu gällande statsskick ger sålunda vid handen: med afseende på statsfunktionerna, att svenska folkets beskattnings- och lagstiftningsrätt är lika gammal som dess historia, hur formen för utöfningen än kan ha växlat; att statsregleringsrätten är vida yngre och, ursprungligen konungens ensak, först under frihetstiden blef ständernas tillhörighet; dem fråntagen genom Gustaf III brukades den på ett sätt, som föranledde 1809 års grundlagsstiftare att icke blott återbörda den åt representationen utan äfven omgärda den med garantier, som gjort den till en hörnsten i riksdagens nuvarande maktställning; att ministeransvarigheten, i modern form införd först 1809, kan ledas tillbaka till ständernas redofordringsrätt emot rådet under frihetstiden. Med afseende på statsmaktens organisation finner man för regeringsmyndighetens del, att frihetstidens voterande riksråd och Gustaf III:s okontrollerbara kabinett beteckna de två ytterligheter, mellan hvilka 1809 års R. F. håller en medelväg genom att tilldela konungen ensam beslutanderätten men på samma gång kräfva, att den skall utöfvas i ett statsråd, tillsatt af konungen men ansvarigt äfven inför representationen. Denna åter har i sin nuvarande, af 2:kammarsystemet bestämda form behållit två från ständertiden ärfda och sinsemellan nära sammanhängande nationella egendomligheter, den samtidiga behandlingen af ärendena och de för riksdagens olika afdelningar gemensamma utskotten.

Hur det politiska lif, som rör sig inom denna af våra nu gällande grundlagar bestämda allmänna ram, utvecklat sig alltifrån tiden för dessa grundlagars tillkomst, är ett spörsmål, som ännu ligger oss alltför nära för att kunna ställas under belysning af ett historiskt perspektiv, och som således faller utanför de för detta föredrag angifna gränslinjerna.

Litteratur.

Rudolf Kjellén: *Stormakterna. — Konturer kring samtidens storpolitik.* — Andra upplagan. — Tre delar: s. 175 + 177 + 147 + XIV (aktstycken). — Hugo Gebers förlag — Stockholm 1911—1913.

När man för några år sedan kom till besinning om i vårt land, att vi behöfde en utrikespolitik och att det var ett lifsintresse, att med spänd vakenhet följa det världspolitiska spelet och tillvarata dess möjligheter, hade väckarne och varnarne en svårhandterlig publik. Bellmans likgiltiga stäf om »Polens affärer» syntes ha slagit rot i folksjälen. Allmänbildningens pensum af utrikespolitisk sakkunskap var så minimalt, att det tycktes tröstlöst att hos väljarskarorna vinna resonans för några som helst diplomatiska riktlinjer. T. o. m. när det höjdes kraf på särskild utbildning för utrikesdepartementets alumner för att råda någon bot på torftigheten i dess traditionella rekrytering, befanns det, att vi knappt ägde någon orienterande litteratur att sätta dessa bildningssökande i handom. Våra akademiska historiker ha väl förträffligt speciminerat i lärda specialundersökningar från flydda tider. Men här förelågo blott några sporadiska och föga vägande försök till vidare och mer inträngande analys af de fenomen, som konstituera våra dagars storpolitiska epopé.

När professor Kjellén lade upp sin mäktiga rundmålning af stormakternas roll i den planetariska situationen, gjorde han sig då till föregångsmannen med anspråk på den vidaste tacksamhet. Genom detta verk, hvaraf en första trilogi hittills föreligger, har han i själfva verket gjort en betydande insats för att fylla en lucka, som ej längre kunde få förefinnas utan allvarligt men för våra utrikespolitiska och försvarsvänliga betraktelsesätt. Fastän vetenskapligt solidt och konsekvent hänvisande till den främmande forskningens främste auktoriteter (obs. de goda bibliografiska hänvisningarna) är också detta arbete så artistiskt komponeradt och buret af en så lefvande entusiasm, att det i lika mått borde kunna tillägna lekmannen som den särskildt ansvarsställde ett växan-

de intresse för ämnet och ambition nog att utsträcka sina studier. Så snabbt som utvecklingens hjul nu rullar, duger det ej att slå sig till ro med en gifven uppfattning: scenförändringar aflösa hvarandra och påkalla ständigt nya kommentarer just ur den egna fosterländska synpunkten. Kjellén är lyssnaren till strömningarna under ytan och utkiken efter oväderscentra. Men han fyller denna sin Heimdalsroll med objektiv saklighet. Han söker fastställa sammanhanget i denna diplomatiens krönika, där allt annars synes flyta, och vill antyda morgondagens paroll. Men framför allt uppfordrar han läsaren till eget ställningstagande. Fast ett flärdlöst forskarverk väger hans arbete just genom sin suggestiva idérikedom.

De rent faktiska och historiska konturerna och perspektiven ta nog lofven af de folkrättsliga och socialpolitiska betraktelser, som nu trängas om platsen, men författarens mening är också att se sin värld ur krigshushållningens synpunkt framför allt och därför låta de faktorer stå i förgrunden, som komma att ge utslaget i det Ragnarök, han menar rycka allt närmare.

Perspektivet i järn och blod kan likväl för författarens skarpblick ej skymma undan de band på de rent egoistiska nationella drifterna, som teknik och kapital — hvilka alltmer tvingas in under mondiala lagar — lika väl som en mognande rättsåskådning gjort till den nutida planetariska situationens säregna karakteristikon. Sedd ur fågelperspektiv ger utvecklingen nog så tydliga tecken på en växande internationell solidaritet. »Vi börja redan skymta konturerna af en solidarisk och organiserad mänsklighet». Detta polernas närmande till hvarandra har dock ökat den allmänna friktionen och spänningen. Verkan af ett ensidigt ingrepp i den bestående balansen ger sin verkan tillkänna långt ut i den motsatta periferiens ändar. Ett fredsbrotts risker ha så oerhördt stegrats, just därför att konflikten så lätt förs ut på ett mondialt plan. Det är i skuggan af denna fara, som å ena sidan nitälskan om försvar och neutralitet kräfver alltjämt stegrade offer och å den andra kompensations- och utjämningspolitiken måste bli en rationell diplomatis rättesnöre. Kjelléns åskådning ställer honom vidare i nationalitetsfrågan utom konkurrens med de lättvindiga kammarprofeter, som ideligen äro till hands för att plocka sönder en planetariskt bestämd situations kinesiska askar. Ur personlighetsprincipens gifvande synpunkt, att en stat försvarar sin plats först genom det tillskott den skänker den allmänna historiska utvecklingen, får han det rätta greppet äfven på rasers och nationers internationella valör i världsspelet. —

I sitt inledningskapitel om de — något studentikost benämnda — »afdankade stormakterna» tar författaren först fatt på det osmanska riket. Han skattar här ej åt det gängse förhärligandet af ungturkarnes sangviniska inympningsförsök af den franska revolutionens principer å en alltfortfarande väsentligen musulmansk-asiatisk statskropp utan instämmer fastmer i Rakovskys

skarpsynta klander af, att Abdul Hamids yfverborna arftagare ville »förskjuta riket från dess naturliga international-konfessionala bas till en interkonfessional-nationell». I huru hög grad har ej Balkanläxans tragik uppvisat den djupa sanningen i denna analys! Alldeles riktig torde också varningen för en panislamisk reaktion mot Europa te sig i hvar och ens ögon, som bevittnat den försiktiga ängslan, hvarmed England och Frankrike i Stambul sökt besvärja katastrofernas vidare utbredning inom deras intressesfärer. Med någon ironi eller förvåning kunde man däremot intyga den vördnad, författaren ägnar marskalk von der Goltz' nu så illa tilltygade piedestal. Den tyska skolans förbluffande nederlag vid Adrianopel var ju dock ett slag i ansiktet på en öfver nästan hela Europa stadgad fördom. —

I sin liffulla karakteristik af *den iberiska världens* successiva reduktion till nutida passivitet kunde det tyckas, som om författaren i alltför hög grad behärskades af germansk hanfullhet. Från Algesiras torde i hvarje fall en ny uppryckningsaera datera sig för kung Alfons' rike. Flottans storartade restaurering tyder på att lusten till en blodfylld »comedia de espada» åter gripit de stolta grandernas sinnen, och resultatet i Marocko lika väl som rikets upptagande i trippelententen — Tysklands alla motförsök till trots — få väl tyda på att det nya energiska greppet om sabelfästet med blicken riktad utåt ej blott är någon teatralisk pose. Man får lika litet förbise den stor-iberiska rörelsen med handen sträckt emot de forna kolonierna. Kulturellt är ett återförenande här redan en fait accompli, som den romanska diplomatien med förnöjelse inregistrerat, och som ej så litet lär oroa dem, som ännu trodde på en tysk hegemoni i Brasilien. Den geniala drömmen om en latinsk union (under Frankrikes ledning) får kanske också fastare form, när Spaniens nya orientering vunnit mognad. Som quantité négligeable låter ej längre det diplomatiska språkbruket beteckna en makt, som dock än kan ge prof på så mycken målmedveten vitalitet.

På tal om *Holland*, hvars fasta, egenartade nationalkaraktär han med all rätt ägnar sin beundrande sympati, säger författaren, att »det är samtidens världsomfattande motsats mellan Tyskland och västmakterna, som kastar sin skugga öfver dess låga stränder». Af v. Haeckeren- och Vliessingenmissförstånden må man likväl ej enbart förleda sig till uppfattningen af de annars nog så begärliga deltalandens fatala offrande för den högre intressemotsättningen. Rotterdam lika litet som Antwerpen kan blifva tyskt, så länge Albion än kan värja sig från en dödsfara. En uppdelning är här otänkbar. Men med så mycket större sannolikhet ger sig en kompensationspolitik i kolonialgebiten (de ostindiska öarna åt Japan—England för det belgiska Kongo åt Tyskland). Har England nu erkänt det belgiska Kongo, så torde det blott vara för att blunda, då de »hummerklor», som Marockouppgörelsen med dess förtäckta öfverlåtande af Frankrikes förköpsrätt gaf Tysk-

land, sträckas kring det belgiska territoriet. Det är å andra sidan fruktan härför, som nu gör den franska diplomatiens spel i Bryssel så lätt. Med den illusoriska förespeglingen om bistånd mot det Leopoldska konkursboets exekutor och ekonomisk påtryckning (som nu sist i storartadt mått i världsutställningen i Gent) har Frankrike vunnit ej blott Valloniet på sin sida utan äfven förmått det lilla »neutrala» landet att med entusiasm åta sig den aktningsvärda ansträngningen af en ny armé à 350,000 man med femton månaders värnplikt och därtill löftet om en krigsmarin. För det svarta fånget lär ju intet blod få flyta, men då uppställningen sker till ett nytt Waterloo, har Frankrike en tränad buffertstat med nog så stark respekt som den andra (schweiziska) flygeln å kejsar Wilhelms anfallsbas.

Rörande *Sverige* säger författaren: »dess stormaktspolitik var en idépolitik, en expansion af och för idéer. Stormakten startade på en tid, då Gustaf Adolf drog sitt blanka svärd för fäderneslandets majestät och Guds kyrka, som därutinnan hvilar, den skulle äfven falla på en idé, då Karl XII gick att försvara rättens och rättfärdighetens principer.» Är det ej just i detta stolta medvetande, som Sverige i dag står »fast tatenlos bei Seite», utom i sitt fast beslutna värn om högre kulturideal? Denna ställning kan väl ej vara annat än neutral i nordisk mening. Att med Kjellén vilja göra äfven Kölen till en friktionspunkt mellan Albion och Germania torde väl bero på en högst »ovetenskaplig» tolkning af de senare årens traktater och i hvarje fall vara en optisk villa, som kunde bli till ett ödesdigert missgrepp. — Förflytta vi oss med författaren till de nutida stormakternas domän möta vi först en saklig karaktäristik af *Österrike-Ungerns* nutida peripeti och dödsindicier. Den onaturliga gränsbildningen, separation genom språk och nationalitetsstrider, unions- och annexionskriserna m. m.: allt väfver Kjellén samman till en suggererande tafla, som skänker läsaren bakgrunden till Balkankrisens så utomordentligt häftiga reflexer vid Ballplatz. Slutsatsen: »monarkien kan ej lefva, får ej dö», är sann, ej minst ur trippelalliansens synpunkt. Skall detta »utspelta lyxklavér», som påstås nödvändigt för den europeiska jämvikten, kunna bestå, så måste också den nuvarande balansen inom monarkien upprätthållas. Men när å andra sidan Tyskland självt är moget att i Triest skaffa sig ett fönster mot Medelhafvet, då är det germanska »Drang nach Osten» redan så starkt, att en slavisk utbrytning och en ny Donaugruppering blir det nödvändiga svaret.

I kapitlet om *Italien* synes författaren i allt för hög grad göra sig till tolk för det ironiska klander, som öfver Tyskland (särskildt genom Fisher) nått till våra landamären och först å sistone (bl. a. genom professor W. Lundström) börjat förbytas i den beundran, som »la giovane Italia» utan hvarje tvifvel förtjänar. För att göra sig ett exakt begrepp om den romerska politikens triumfer under senare år räcka ej här Kjelléns korta sidor, hvilka f. ö. väsentligen hålla fast vid genombrottets svårigheter, som dock

till största delen redan synas öfvervunna. Italien står i dag fullt enadt kring sin konung och förträffliga nationella ministär (med Giolitti åter och åter i spetsen); dess finanser äro lysande. Med Tripoliskriget — hvars af de internationella konjunkturerna betingade nödvändighet Kjellén fullt objektivt framhäfver — har Aduaminnet förbleknat. Trippelalliansen har ju också så ogärna sagt sig bevittna åter en »extratur» med den romanska systernationen, att tvärtom tremaktsfördraget kan anses de facto förlängdt. Italiens ekonomiska och militära prestige börjar åter höja sig å nivå med dess liberala ledarelits kraf, och det vore ej för tidigt, att man i Sverige finge ögonen öppna för denna ljusa horisont. Att vår diplomati lät konung Emanuels besök i somras gå förbi utan ens ett försök till handelsförbindelsernas förbättring, må väl vara en tillräcklig varning för än ytterligare ödesdigert underskattande. —

I den andra delen uppdrar författaren med säkra och friska konturer den fransk-tyska duellens genesis och aktuella faser. Att det är en ärlig tyskvän som talar, hindrar ej att denna framställning äfven hvad *Frankrike* vidkommer utmärker sig för en samvetsgrann saklighet, som torde göra de dystra perspektiven svåra att jäfva äfven för den mest varmhjärtade frankofil. I Kjelléns framställning synes dock Frankrikes diplomatkonst — särskildt under ledning af Delcassé, som så högt reser sig öfver Hanotaux och andra oppurtonister — något lättvindigt stämplad som artificiell och kortsynt. Att efter Faschoda eventualiteten »Elsass eller Egypten» uppställde sig må väl vara sant, men ett val i den förra riktningen hade väl varit lika orimligt — ur fransk nationell synpunkt framför allt — som den förbluffande paradoxen om en allianskombination Frankrike—Tyskland—Ryssland (s. 45). Å andra sidan får man väl ej heller tro, att England vore hågadt att låna sig till mer än en »entente toute morale». Det sensationsskvaller författaren anför om utlofvade engelska truppsändningar å 100,000 man via Jutland under Tangerkonflikten och 150,000 man via Belgien under Marockokrisens sista skede förvånar i sanning på denna plats. Öfver hufvud torde kanske författaren, liksom i allmänhet, där man ej sett konflikten på närmare håll, alltför mycket öfverskatta krigsrisken under Marockoafvecklingen. Den var då knappt mera verklig än vid Doggersbanksskandalens tragikomiska intermezzo 1904. »La situation générale du monde ne permet à personne en Europe d'immobiliser ses forces pour une question coloniale,» skref Cambon till de Selves den 19 okt. 1911. Hvad beträffar den inrikespolitiska situationen i Frankrike med dess beständiga ministerbyten är f. ö. att märka, hur litet denna i själfva verket förändrat den diplomatiska kursen. Detta tyder, oaktadt allt, på en disciplin hos det franska folket, hvartill knappast Tyskland sett motstycket, äfven om socialister och radikaler också där börjat bli rätt så godtrogna i såväl koloniala som rustningsärenden. De upplösningssymptom som syndikalism och

herveism representera ha märkligt nog också gett vika på samma gång som »camelotismen» (hvilken det inom parentes väl torde vara alldeles för stor ära att ge någon som helst andlig frändskap med de store Comte och Renan). Det är en självkänslans renässans tecknen i dag tyda på: att denna åter å krigshorisonten »hör till samtidens allvarligaste orostecken,» låter sig ej förneka. Författaren papekar också med rätta, hurusom luftvapnet inledt en ny aera i kapprustningen, och hur det försprang fransmännen här något sangviniskt tro sig äga, kunde förleda dem till ett nytt och lika öfvermodigt »à Berlin.»

Den realpolitiska kärnan i det ryska konvenansäktenskapet lär väl framför allt ligga däri, att den franska affolkningen nödvändiggör en alltjämt större utfyllnad i ententens fastlandskårer. Som så många andra lär väl dock Ryssland kunna bestå sina intima vänner äfven den missräkningen att alla lånta milliarder och officiella handtryckningar till trots, icke våga sätta sin front i rörelse för en simultan solidarisk aktion. Kejsarmötena ge en vink härom, som kanske ej så litet bidragit till de nyligen påkomna demonstrationerna för den spanska (och italienska) intressegemenskapen. — Ur svensk synpunkt kunde man i detta sammanhang anmärka, att ingenting kunde vara ödesdigrare vid en allmän kraftmätning än just Rysslands passivitet emot Tyskland, då det ställde oss inför det ödesdigra perspektivet att ensamma och i början af ett krig nödga värja oss mot en stormaktsflotta (ty att Ryssland i hvarje fall skulle passa på tillfället för att komma oss till lifs är väl tämligen sannolikt).

För den tyska imperialismen och dess kulturella världsmission är författaren idel beundran och tro. Onekligen arbetar sig ju också *Tyskland* upp till en dominerande ställning i den planetariska situationen. Fruktadt af alla, men själft med högburet hufvud bjuder det spetsen åt den med allt större ängslan åtdragna inringningen. Dess fredsstyrka å redan nära en million soldater ger en respekt åt dess energiska yrkande på en plats i solen, som med hvarje år blir allt starkare. Med öfvertygande saklighet framställer Kjellén här den utrikespolitiska orienteringen. Här och hvar tycker man sig likväl skymta en något djärf konstruktion såsom talet om Atlanten som ett »större Medelhaf» eller en eventuell allians Tyskland—U. S. A.—Kina (s. 170). Jämförelsen mellan Jutland och Korea och appläderna åt det stortyska hänvisandet till Holland, Belgien och Schweiz som Vaterlandets naturliga satelliter höra också till dessa öfverdrifter. Med synnerlig bredd och skärpa framställer författaren den levantinska utvecklingslinjen med perspektivet Elbe—Eufrat; likaså Nykamerouns gestaltning. Stridsämnet framför alla andra, Elsass-Lothringen, är knappast så klart definieradt. I den fängslande exposén af den inrikespolitiska ställningen lägger man särskildt märke till några betydelsefulla sidor om hakatismen. Hvad man saknar, är däremot en något fylligare framställning af det ekonomiska trångmål, Tysklands

riskabla kreditförhållanden ställa det i. Om Marockotvisten kunde framkalla en sådan panik, huru finna medel i en allmän kraftmätning, som är beräknad att kosta en tredjedels milliard om dagen?

I den tredje delen behandlar Kjellén det *brittiska världsriket:* först dess förutsättningar i geografiska, historiska, psykologiska (ett herrefolk!) m. fl. hänseenden. Under rubriken det geopolitiska problemet kommer så en öfversikt af bl. a. Rhodes' och Curzons gigantiska planer Kap—Kairo och Kairo—Kalkutta samt en karakteristik af den egyptiska faran. Egypten blir för författaren till och med förutsättningen för imperiets sammanhållande och bestånd. Ett värdesättande af de nationalistiska rörelserna där och i Arabien kunde ur en sådan — kanske öfverdrifven — ståndpunkt ha varit på sin plats. Hvad angår de indiska problemen synes Kjellén luta åt den nu tämligen öfvervunna åsikten, att babu- och liknande rörelser utan återvändo skulle äga en revolutionär och separatistisk kärna. Det angloindiska kejsardömet, säger han vidare, »förenar i ett tvångsförbund tvenne världar, som aldrig nalkats hvarandra annat än på ytan och aldrig skola helt förstå hvarandra».

Det ekonomiska problemet ser Kjellén med starkt tysk-färgade glasögon och kommer här fram till frihandelns bankrutt och omöjligheten att upprätthålla en blomstring under den gifna bristen på autarki i aristotelisk mening. De socialpolitiska problemen ser han äfven i en mörk dager, och Parliament Act 1911 tvingar ej fram hos honom något frihetsjubel öfver lordernas definitiva tillbakaträngande utan snarare fruktan, att därmed en besinningslös eller bandledd demokrati reser hufvudet, och att den sunda traditionella basen för utvecklingen alltmer frätes sönder. Det är det galliska inflytandet som slagit rot i en jordmån, som ej förmår bära det; själfva Wilde kommer på det franska olyckskontot!

Framtidslinjerna: empire och ententepolitikerna skänker Kjellén mera tillit. I själfva verket ha väl också både Commercial Union och Imperial Federation (riksförsvar och riksförfattning) sannolikheten för sig att döma af den beredvillighet propagandan hittills mött. I hvarje fall får man dock ej vara blind för den fara för rikets enhetlighet, som koloniernas självständiga militära ansträngningar kunna innebära. — Beträffande den franska ententen tror sig Kjellén däri se en replik af Foreign Offices gamla konst att hålla sig med en god och billig kontinentalvärja. Edvard den VII med sina ententer mot Wilhelm II:s Tyskland är en variant af samma typ, som för hundra år sedan hette William Pitt med koalitionerna mot Napoleon och för 200 år sedan William III med den stora alliansen mot Ludvig XIV (s. 122). Hur bestickande denna parallell än ter sig, motväges den dock af den i del II framställda aktionen från Frankrikes sida för att säkerställa Marocko. Hvem som blifvit mest utnyttjad i den till sitt väsen så efemära förbindelsen torde man i Paris och London ha högst olika meningar om.

Sedan författaren med lätt hand affärdat den naiva drömmen om ett »United States», påpekar han, i hur hög grad de anglosaxiska stormakterna svetsats samman under en 100-årig fred, och hur detta utgör en realpolitisk bakgrund till den Greyska skiljedomsvänligheten. Som sammanfattning af denna värdesättning kvarstår slutligen det intrycket, att den tysk-engelska kapplöpningen är världspolitikens största fara men på samma gang en absurditet så stor, att ett omslag med fog bör kunna väntas skifta rivaliteten i den enda naturliga germanska fronten mot romaner och slaver.

Allt som allt äro Kjelléns studier en ytterst lärorik och suggestiv läsning och förtjäna den vidaste spridning. Nästa del kommer att handla om Förenta Staterna, Ryssland och Japan. Den är välkommen.

Lage Staël von Holstein.

Th. Niemeyer und K. Strupp, *Jahrbuch des Völkerrechts* — Band I, s. 1.556 — Duncker und Humblot, München und Leipzig, 1913.

Den alltjämt stegrade mångfald af folkrättsliga akter och dokument, som vår tids internationella utveckling tvingar oss att räkna med såväl i nationalekonomens och historikerns som diplomatens, handelsmannens eller officerens ställning, kan det ofta nog vara förenadt med åtskilligt besvär att ens å officiell väg förskaffa sig i läglig tid. En del tidskrifter söka väl illustrera framstegets etapper men kunna gifvetvis ej ta med hela det väldiga materialet. Ett sammelverk som *Annuaire de la Vie Internationale* (två band 1908—1911 å mer än 4,000 sidor utgifna af Office Central i Bryssel) gör lika litet som *Annuaire Interparlementaire* anspråk på någon fullständighet och ställer sig för öfrigt ovig för den, som ej på samma gång äger intresse för väldsföreningarnas (nu mer än fem hundra) administrativa utveckling. En dokumentarisk och kritisk aperçu söm *International Jahrboek* (Nijhoff, Haag, 1913) ser sin begränsning i det egna nederländska modersmålet och är, som dess första del, hvilken utgafs i samband med Fredspalatsets invigning, anger, hufvudsakligen destinerad att stegra ansvarskänslan för de betydande folkrättsliga institutioner, de holländska fredsförarne gifvit sitt fosterland till stolt arfvedel. Att på världsspråken utge en årligt fortlöpande framställning (här på omväxlande tyska, franska och engelska) af allt med aktuellt vetenskapligt intresse inom världspolitiken och -förvaltningen har då blifvit ett trängande behof, och man får vara utgifvarne af detta standard-work särdeles tacksam för den storartade sakkunskap och osparda möda, hvarmed de löst sin så vanskliga uppgift.

Författarna ha velat ge icke blott urkunderna till årets världskrönika (denna första del sträcker sig från 1 Sept. 1911 till 31

Augusti 1912) utan äfven en auktoritativ kommentar till densamma af specialister, som hvar och en på sitt område med största möjliga objektivitet kunde fastställa resultatens karaktär och värde ur folkrättslig synpunkt. Så väl har också denna uppgift mästrats, att årsboken för framtiden torde bli ett ovärderligt vademecum för hvar och en med intresse för insatser af en eller annan art på internationalismens vida fält. Den första afdelningen (s. 1—372), tillämpar Strupps kritiska och bibliografiska metoder å årets urkunder, hvilka korrekt och med klok uppställning återges under all nödig fullständighet. Till Marockofrågans belysning finner man sålunda de väsentliga delarna af den diplomatiska korrespondensen jämte alla träffade öfverenskommelser. Tripolisaffären illustreras med samtliga dokument (dock med undantag af de nordiska neutralitetsdeklarationerna), och det persiska virrvarret med dess invecklade depeschväxling. Spetsbergskonventionen återges in extenso. På sjöfartens område återfinner man bl. a. den amerikanska Panama-billen af den 24 Augusti 1912, på kommunikationernas den radiotelegrafiska konventionen af den 8 Juli samma år samt vidare en serie handels-, sjöfarts- och konsulatfördrag (Tyskland—Bulgarien enkannerligen). Man påträffar äfven växel- och opiumkonventionerna. den engelska prisbillen, skiljedomsutslagen i Kartago- och Manoubafallen, m. m.

I den andra delen upptas nu dessa dokument till vetenskaplig pröfning och jämförelse med besläktade historiska fenomen. Holländaren de Jong ger sålunda en förträfflig exposé af skiljedomsinstitutets senaste utformning på godt och ondt; Marockofrågan liksom Panamatvisterna ägnas en fyllig och sakkunnig kritik af representanter ur de bägge stridande lägren. Barclay går skarpt till rätta med Italiens förmenta folkrättsbrott under den libyska afvecklingen, medan Fiore och några hans kolleger häfda det italienska modus procedendi som fullt motiveradt ur diplomatisk som juridisk synpunkt: sofismerna få här gifvetvis skyla öfver det barocka i annexionsdekretet, innan ens det turkiska territoriet var effektivt ockuperadt eller fredsslutet stod i sikte. Dardanellernas stängning, freden i Lausanne, den kinesiska revolutionen (med legationssekreteraren Wang som en ytterst fängslande och initierad förklarare), Londondeklarationen inför det engelska öfverhuset (jämför härmed *Documents interparlementaires* n:r 8 och 9), m. fl. lika högintressanta ämnen få en ingående och särdeles gifvande värdesättning, som ej kan förbigås af den studielystne.

Under en särskild afdelning ta skilda författare ett tjugotal stater i betraktande ur synpunkten af deras insats i det internationella lifvet under det gångna året. Traktatsanalyser och öfversikter af diplomatiska evenemang lika väl som storpolitiska parlamentariska diskussioner, kongressredogörelser och litteraturöfversikter omväxla här. Tyskland behandlas af legationsrådet v. König, Frankrike af prof. Basdevant, Amerika af prof. Rheinsch, Holland af prof. Louter och Norden af prof. Erich (Helsingfors).

Denne senare värderar med klok saklighet Fahlbecks och Hedins propaganda, Palmstiernas neutralitetsmotion med åtföljande riksdagsdebatt m. m. samt ger ett rättvisare erkännande åt Kléens folkrättskodifikation. I den uppsats undertecknad skrifvit om Belgien, torde måhända Kongo- och neutralitetsdebatterna samt den diplomatiska examensreformen tilldra sig något beaktande.

I en ytterligare afdelning om internationella sammankomster får man konferenserna rörande växel- och checklagstiftningen, opium, hälsovård, trådlös telegrafi etc. sakkunnigt uppskattade. Hagerup återger med hänvisning till Roestads studier Spetsbergskonferensernas förhistoria och kommenterar deras arbete. Resultatet tycks stort sedt vara så tillfredsställande, att man ej längre förstår Norges och kabinettens ödesdigra dröjsmål med traktatens definitiva antagande [1]. Berättelser öfver olika sällskaps verksamhet fylla också en berättigad plats: Folkrättsinstitutet (af v. Bar), International Law Association (af Niemeyer), Interparlamentariska Unionen (af Eickhoff), Union des Associations Internationales (af undertecknad) [2].

Bland spridda meddelanden må påpekas redogörelser för den tredje Fredskonferensens förberedande (äfven i Sverige), framstegen inom lagstiftningen rörande internationellt skydd för intellektuell och industriell äganderätt (Oesterrieth), lufträtt (Meyer), etc.

Som en praktiskt värdefull afslutning på den ståtliga volymen tillkomma register öfver gällande internationella öfverenskommelsers undertecknande och ratificering, förteckning på samtliga förflyttningar inom den diplomatiska karriären samt ett ytterst rikhaltigt och väl sofradt bibliografiskt repertorium.

Lage Staël von Holstein.

---

[1] Jmf. min artikel i Sydsv. Dagbladet $^{10}/_{11}$ 1913.

[2] Jmf. min skrift »*Internationalismen*» i Svenska Fredsförbundets skriftserie.

Strödda meddelanden.

Det Internationella Statistiska Institutet hade sistlidne sept. sin 14. session i Wien. Det viktigaste resultatet af dess förhandlingar var beslutet om upprättande af en permanent statistisk byrå under Institutets ledning. Beslutet föranledde lifliga meningsbrytningar angående platsen för denna byrå. Från två håll, från Schweiz och från Holland, förelågo hel - eller halfofficiella inbjudningar att förlägga den till respektive Bern och Haag. Den kommitté, som sedan föregående session haft frågan om hand, hade bestämt sig för Holland. Men för att slippa att säga nej till erbjudandet från Schweiz fick beslutet den för mången föga tilltalande formen, att byrån skulle förläggas där, hvarest Institutets generalsekreteriat befinner sig. Som det för närvarande är i Holland, och någon flyttning af byrån, en gång upprättad, aldrig kan komma ifråga, så var därmed platsfrågan faktiskt afgjord.

Viktigast är, att den permanenta byrån — detta länge eftersträfvade önskemål — kommit till. Framtiden får utvisa, om den med den organisation den fått och under Institutets ledning kan uppfylla de behof och de förväntningar, som allmänt ställas på en sådan institution. För Institutet själft och dess sessioner lär den städse bli af största betydelse.

Institutets förhandlingar upptogos för öfrigt som vanligt utaf föredragning af och diskussion rörande de olika ämnen, som förelagts denna session genom insända rapporter och meddelanden.

Inom Sektion I, omfattande demografi och methodik, väckte en observation uppmärksamhet, som Prof. Telmprow trodde sig ha gjort, den nämligen, att antalet mankön uti de legitima födelserna för närv. visar nedgående siffror. — En skärmytsling uppstod angående den allt oftare förekommande användningen af högre matematik inom statistiken samt om förhållandet mellan statistiken som social vetenskap och den statistiska metoden. Anledning därtill gaf en rent matematisk afhandling »Über die Zeitfolge zufälliger Ereignisse» af Bortkiewicz. Det framhölls sålunda, att med den utveckling som den matematiska behandlingen af massor såsom en

del af talteorien erhållit, det är nödvändigt att bestämdt skilja mellan den statistiska metoden som en gren af den högre matematiken samt statistiken som social vetenskap. Medan den förra är en abstrakt matematisk disciplin rörande massföreteelser af hvad slag som helst, är den senare en konkret vetenskap om människan i mått och tal och om sociala massor.

Inom öfriga Sektioner, den ekonomiska och den sociala, sysslade man mest med frågan om konjunkturer och indextal, om nationalförmögenhet och inkomststatistik. Ett intressant meddelande gafs därvid af Würzburger, chef för Sachsens statistiska byrå. Ju fullkomligare detta lands inkomststatistik blifvit, dess större blir antalet små inkomsttagare och dess ojämnare ser inkomstfördelningen ut. Detta är emellertid en synvilla, i det att de många små inkomsterna blott äro (självständiga) delar af familjernas totala inkomster. Exempel en hustrus särskilda inkomst, som ingår som led uti familjens underhåll.

P. F.

